

Evaluation der Ausschreibung von Buslinien im regionalen Personenverkehr (RPV)

Bericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr

Schlussbericht

Christian Rüefli, Philipp Wegelin

Wissenschaftliche Mitarbeit:

Kevin Blättler, David Walter, Michèle Gerber,
Christian Bolliger, Henning Palm

Bern, 31. Januar 2022

Impressum

Auftraggeber:	Bundesamt für Verkehr
Projektleitung:	Christian Rüefli (Büro Vatter), Philipp Wegelin (HSLU – Wirtschaft, Kompetenzzentrum Mobilität)
Mitarbeit:	Kevin Blättler, David Walker (HSLU – Wirtschaft, Kompetenzzentrum Mobilität) Michèle Gerber, Christian Bolliger (Büro Vatter) Henning Palm (KCW GmbH)
Projektbegleitung:	Mélanie Attinger, BAV (Projektleitung) Christian Aebi, Kanton Bern Olivier Baud, Canton de Neuchâtel Regula Herrmann, BAV Christa Hostettler, PostAuto AG Michel Jampen, BAV Roland Ochsner, Bus Ostschweiz AG Guido Vasella, GS-UVEK Samuel Wiese, EFV
Zitiervorschlag:	Rüefli, Christian und Wegelin, Philipp (2022). Evaluation der Ausschreibung von Buslinien im Regionalen Personenverkehr (RPV). Bern: Bundesamt für Verkehr.
Korrespondenzadresse:	Büro Vatter, Politikforschung & -beratung Gerberngasse 27, 3011 Bern, info@buerovatter.ch

Zusammenfassung

Gegenstand, Ziele und Fragestellungen der Evaluation

Der Bund und die Kantone subventionieren gemeinsam rund 1'400 Linien des regionalen Personenverkehrs (RPV; Bahn, Bus, Seilbahnen) mit jährlich rund 2 Mia. CHF. Grundlage für diese Subventionen bildet das Bestellverfahren, in dem Bund und Kantone als Besteller alle zwei Jahre festlegen, welche RPV-Angebote sie zu welchen Kosten gemeinsam beim Betreiber dieses Angebots bestellen. Im Rahmen des Bestellverfahrens können die Kantone Transportdienstleistungen auch wettbewerblich ausschreiben. Dies wird primär im Busbereich gelegentlich getan. Das Instrument der Ausschreibung zielt darauf ab, die Effizienz im öffentlichen Verkehr zu erhöhen, die unternehmerischen Anstrengungen der Transportunternehmen (TU) zu unterstützen und eine hohe Qualität des öffentlichen Verkehrs zu erhalten. Im Rahmen des zweiten Schritts der Bahnreform 2 traten im Juli 2013 neue gesetzliche Regelungen für die Ausschreibung von Buslinien im RPV in Kraft. Darin wurden die Voraussetzungen für solche Ausschreibungen ausführlicher geregelt und auf Bundesebene vereinheitlicht.

Der Entscheid über die Durchführung einer Ausschreibung von Buslinien im RPV und die Federführung über den Ausschreibungsprozess liegt bei den einzelnen Kantonen. Das BAV begleitet die Kantone dabei und leistet rechtliche und materielle Unterstützung. Seit 1996 haben 13 Kantone insgesamt 42 Ausschreibungen abgeschlossen. 10 davon entfallen auf den Zeitraum nach 2013. Meistens sind eher kleinere Linienvolumen im ländlichen Raum Gegenstand von Ausschreibungen. Eine Ausnahme bildet die Ausschreibung des Kantons Jura im Jahr 2019, welche das gesamte Busangebot des Kantons mit insgesamt 38 Linien umfasste. Die gesetzlich vorgesehenen Ausschreibungsgründe führen eher selten tatsächlich zu Ausschreibungen. Bezüglich der Bereitschaft, dieses Instrument einzusetzen, der Ziele und der konkreten Umsetzungspraxis sowie der Voraussetzungen und Ressourcen zur Durchführung von Ausschreibungen bestehen gewisse Unterschiede zwischen den Kantonen. Vor diesem Hintergrund hat das BAV beschlossen, das Instrument «Ausschreibung von Buslinien im RPV» einer Prozessevaluation zu unterziehen.

Die Evaluation hatte zum Ziel, die seit Inkrafttreten der Bahnreform 2.2 gesammelten Erfahrungen mit der Ausschreibung von Buslinien im RPV aufzuarbeiten, Erfolgsfaktoren aufzuzeigen und Lerneffekte im Hinblick auf eine bessere Umsetzung zu ermöglichen. Sie sollte die Grundlagen liefern, um die Umsetzung der Ausschreibungen von Buslinien innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens zu verbessern. Das Verfahren soll – wo nötig und möglich – effizienter gestaltet werden und eine umfassendere und erfolgreichere Anwendung dieses Instruments ermöglichen. Ausschreibungen sollten somit attraktiver werden, auch für Kantone, die es bisher selten oder gar nicht eingesetzt haben.

Die folgenden Hauptfragestellungen standen im Fokus der Evaluation:

- A) Wie wird der Erfolg einer Ausschreibung von Buslinien gemessen und welches sind die Erfolgsfaktoren bei der Ausschreibung?
- B) Wie kann das Verfahren zur Ausschreibung von Buslinien effektiver und effizienter gestaltet werden?
- C) Werden durch die Ausschreibung von Buslinien unerwünschte Auswirkungen hervorgerufen? Welche und wie kann ihnen entgegengewirkt werden?

Die Wirksamkeit von Ausschreibungen waren nicht Gegenstand des Evaluationsauftrags. Die meisten Transportangebote, die in Ausschreibungsverfahren seit 2013 vergeben wurden, sind erst seit kurzer Zeit in Betrieb; zum Teil handelt es sich dabei um neue Linien. Die Auswirkungen auf die Kosten und Effizienz dieser Transportangebote lassen sich somit noch nicht beurteilen.

Vorgehen

Die Evaluation stützt sich auf folgende empirische Grundlagen und Vorgehensschritte:

In einem ersten Untersuchungsblock analysierte das Evaluationsteam die Anreizstrukturen, Rahmenbedingungen und bisherigen Erfahrungen der Kantone in Bezug auf Ausschreibungen. Quellen dafür waren themenbezogene Literatur, 8 leitfadengestützte Interviews mit verschiedenen Personen mit Überblickswissen, eine standardisierte Online-Befragung aller für die Bestellung von Buslinien im RPV zuständigen kantonalen Stellen (23 von 26 Stellen nahmen teil), eine BAV-interne Datenbank zu den Ausschreibungen von Buslinien und die RPV-Offertdaten für das Fahrplanjahr 2019. Diese Arbeiten dienten dazu, die Evaluationsfragen zu schärfen, ein Wirkungsmodell zu erarbeiten und ein Erhebungsraster für die Vertiefungsphase zu entwickeln.

Der zweite Block widmete sich der Vertiefung der Übersichtsbefunde und befasste sich mit den seit 2013 durchgeführten Ausschreibungen von Buslinien. Das Evaluationsteam untersuchte alle 10 abgeschlossenen Ausschreibungsverfahren anhand von Dokumenten (Ausschreibungsunterlagen, Bewertungsbericht mit dem Offertvergleich und Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zu den Beschwerden gegen vier Vergabeentscheide). Zu den durchgeführten Ausschreibungen erfolgten 18 teilstrukturierte Leitfadengespräche mit beteiligten Personen (kantonales öV-Amt, BAV, Transportunternehmen). In Interviews mit Personen der öV-Ämter von vier ausgewählten Kantonen, die bisher keine Buslinien ausgeschrieben haben, wurden Gründe und Motive für ihre diesbezügliche Zurückhaltung sowie Möglichkeiten, Ausschreibungen attraktiver zu machen, in Erfahrung gebracht.

Im dritten Block identifizierte das Evaluationsteam anhand der durchgeführten Erhebungen und seiner eigenen Expertise Ansätze und konkrete Vorschläge zur Anpassung und Optimierung von Ausschreibungen. Zur Validierung und Vertiefung dieser Überlegungen erfolgte ein Workshop mit der Begleitgruppe, mit Mitarbeitenden des BAV und mit Vertretern von drei Kantonen.

Ergebnisse

Seit 2013 haben sieben Kantone (BE, GL, JU, LU, NE, VS, SZ) mindestens eine Ausschreibung von RPV-Buslinien durchgeführt. Zehn Kantone haben gemäss eigenen Angaben schon einmal eine Ausschreibung erwogen, aber noch keine durchgeführt. Sieben Kantone haben noch nie eine Ausschreibung durchgeführt oder erwogen.

Ziele von Ausschreibungen

Das dominante Ziel der Besteller bei den bisherigen Ausschreibungen seit 2013 war es, tiefere Abgeltungen zu erzielen, um so einen Ausbau des öV-Angebots zu ermöglichen. Weitere wichtige Ziele waren die Einführung von neuen Linien und die Umsetzung neuer Angebotskonzepte, die Verbesserung der Qualität des Transportangebots oder der Zusammenarbeit mit der TU, z.T. wegen Unzufriedenheit damit, und die generelle Stärkung des Marktwissens der Besteller, um ihre Interessen gegenüber den TU allgemein besser durchsetzen zu können.

In der Einschätzung der Besteller haben die seit 2013 durchgeführten Ausschreibungen die damit verbundenen Ziele grossmehrheitlich erreicht. Besonders positiv fällt die Bilanz bei den Zielen «bessere Durchsetzung von Bestellerinteressen», «Effizienz- und Einsparpotenziale nutzen» aus.

Gründe für den Verzicht auf Ausschreibungen

Die Gründe, weshalb Kantone das Instrument «Ausschreibung» nicht einsetzen, sind vielfältig. Einige setzen auf andere Mittel wie Benchmarking oder Zielvereinbarungen, um Effizienz und Qualität der Transportangebote zu erhöhen. Viele sind zufrieden mit der aktuellen Situation, und oft sind die Gründe, bei denen gemäss Gesetz auf eine Ausschreibung verzichtet werden kann, gegeben. Viele Kantone sehen zudem das Risiko von möglichen negativen Auswirkungen von Ausschreibungen. In den Kantonen mit Ausschreibungserfahrung haben sich diese verschiedenen Befürchtungen allerdings nicht bestätigt. Diese Kantone weisen vor allem auf die Chancen und den Nutzen dieses Instruments hin.

Möchte ein Kanton die Konzessionslaufzeiten verschiedener Linien harmonisieren, um für eine Ausschreibung geeignete Linienbündel zu bilden, können sich dabei gewisse Probleme stellen. Das BAV gewährt entsprechende Anträge meist nur, wenn der Kanton die betreffenden Linien in die verbindliche Ausschreibungsplanung aufgenommen hat. Dies ist allerdings zum Zeitpunkt des Konzessionsgesuchs oft nicht der Fall und würde eine weit vorausschauende Ausschreibungsplanung erfordern.

Erfolgsfaktoren von Ausschreibungen

Die Evaluation hat verschiedene Faktoren identifiziert, die zum Erfolg von Ausschreibungsverfahren beitragen. Als besonders wertvoll hat sich eine professionelle Gesamtprozesssteuerung herausgestellt. Die Kantone lassen sich dabei in der Regel von einer externen Beratungsfirma unterstützen. Vor allem für unerfahrene Kantone ist auch eine aktive unterstützende Rolle des BAV in verschiedenen Prozessschritten wichtig. Die Ausschreibung von betrieblich in sich geschlossenen Linienbündeln unterstützt einen wirksamen Bieterwettbewerb. Die Ausschreibungsunterlagen

sollten klare und vollständige Vorgaben insbesondere zu spezifischen technischen Fragen (Abgrenzung von Vollkosten und Grenzkosten, Kalkulation von Verkehrserlösen) und zu den Bewertungskriterien machen, den TU jedoch zugleich einen gewissen Spielraum lassen, z.B. bezüglich Betriebskonzept und Qualität. Die Bewertung und Begründung des Vergabeentscheids sollten für die TU möglichst transparent und auch inhaltlich nachvollziehbar sein. Feedbackrunden nach dem Vergabeentscheid stellen dies sicher und ermöglichen gegenseitiges Lernen. Wichtige ideelle Erfolgsfaktoren sind die Überzeugung der zuständigen Verwaltungsstelle, dass eine Ausschreibung das passende Instrument für die jeweils verfolgten Ziele ist, und politischer Rückhalt für die Ausschreibung.

Erfolgsfaktoren, die sich auf das eigentliche Ausschreibungsverfahren beziehen, lassen sich verallgemeinern, z.B. indem das BAV und externe Beratungsfirmen die Kantone mit ihrem Fach- und Überblickswissen und ihren Erfahrungen unterstützen und Standards setzen.

Hilfsinstrumente

Alle Kantone greifen bei Ausschreibungen auf die Unterstützung derselben Beratungsfirma zurück. Diese übernimmt u.a. das Prozess- und Projektmanagement und inhaltliche Aufgaben (z.B. Entwurf der Ausschreibungsunterlagen, Mitwirkung an der Offertauswertung). Die Besteller sind mit der Arbeit dieser Firma sehr zufrieden; ihre Dienstleistungen sind für sie von hohem Nutzen für die Durchführung von Ausschreibungen von essentieller Bedeutung, weil ihre Ressourcen und teilweise auch ihre Kompetenzen beschränkt sind.

Die Unterstützung des BAV beurteilen die Kantone als sehr hilfreich. Insbesondere Kantone mit beschränkten Ressourcen und wenig Erfahrung sind stark auf die Begleitung durch das BAV angewiesen. Die vorgängige Zusicherung dieser Unterstützung ist für solche Kantone ein entscheidender förderlicher Faktor, ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

Der letztmals 2015 aktualisierte Ausschreibungsleitfaden des BAV wurde in den untersuchten Ausschreibungen kaum eingesetzt. Es fehlt ihm an Aktualität und Detailtiefe. Er dient allerdings für Besteller und TU teilweise als Einführung ins Thema. Es besteht in verschiedener Hinsicht Optimierungspotenzial am Leitfaden, um seine Praxisrelevanz zu erhöhen.

Die Kantone profitieren direkt und indirekt von den Ausschreibungserfahrungen anderer Kantone. Direkt erfolgt bei Bedarf ein fachlicher Austausch, meist auf informeller Ebene. Multilateraler Austausch zwischen den Kantonen findet mangels Bedarf kaum statt. Indirekt profitieren potenziell alle Kantone von durchgeführten Ausschreibungen, weil die dabei gemachten Erfahrungen und etablierten Praktiken des BAV und der Beratungsfirma in weitere Ausschreibungen einfließen.

Beschwerden und Lerneffekte

Seit 2013 haben unterlegene TU fünf der zehn Vergabeentscheide nach einer Ausschreibung mittels Beschwerde angefochten. Das Bundesverwaltungsgericht hat alle diese Beschwerden abgewiesen und keine Verfehlungen der Besteller oder Mängel in den Verfahren festgestellt. Die Vorgehensweisen der Besteller wurden somit in jedem Fall gestützt. Die Beschwerden deuten aber auf gewisse Informationsbedürfnisse von TU hin und zeigen auf, welche Themen die Besteller in

künftigen Ausschreibungsverfahren gezielt adressieren können, um mögliche Angriffspunkte proaktiv anzugehen und damit die Verfahren allgemein zu verbessern. Zum einen können sie Ausschreibungsunterlagen durch möglichst präzise Vorgaben, Definitionen und Abgrenzungen (z.B. in Bezug auf das Vollkostenprinzip oder die Inhalte der Bewertungskriterien) optimieren. Zum anderen können sie die Nachvollziehbarkeit des Vergabeentscheides verbessern, indem sie – soweit rechtlich möglich – umfassend über Grundlagen, Vorgehen und Ergebnisse der Offertbewertung informieren und den Vergabeentscheid in der Vergabeverfügung oder im Rahmen des Debriefings ausführlich, transparent und plausibel begründen. Diese Massnahmen könnten dazu beitragen, zeit- und ressourcenaufwändige Beschwerdeverfahren zu vermeiden.

Unerwünschte Auswirkungen von Ausschreibungen

Insgesamt hat die Evaluation keine Hinweise auf bedeutende negative Auswirkungen von Ausschreibungsverfahren zu Tage gebracht. Es sind keine Vorfälle von Lohndumping bekannt und es gibt keine Anzeichen für einen Wettbewerb auf Kosten des Personals. Zur Vorbeugung enthalten die Ausschreibungsunterlagen entsprechende Verweise auf gesetzliche Bestimmungen, auf die BAV-Richtlinie «Arbeitsbedingungen der Branche Bus» und teilweise auf weitere Grundlagen wie GAV oder sogar direkte Mindestvorgaben zu den Arbeitsbedingungen.

In den bisherigen Ausschreibungsverfahren hat der Wettbewerb gespielt, d.h., es haben sich jeweils mehrere TU mit guten Offerten beteiligt. Insgesamt ist der Marktzugang deshalb gewährleistet. Trotzdem stellen Ausschreibungsverfahren hohe Anforderungen an die Erfahrung und Kompetenzen und an die Ressourcen von TU. Für kleinere Unternehmen ist es deshalb schwerer, an solchen Verfahren teilzunehmen. Sie können allerdings als Transportbeauftragte eingebunden werden. Die Besteller versuchen, mittels Design des Ausschreibungsgegenstandes (Grösse des Linienbündels) und durch Standardisierung sowohl des Ausschreibungsprozesses als auch der -unterlagen den Marktzugang sicherzustellen. Möglichen Vorteilen der bisherigen Betreiber der ausgeschriebenen Linien aufgrund von Informationsvorteilen wird entgegenwirkt, indem z.B. Daten über Erträge allen TU zur Verfügung gestellt werden und indem das Ertragskriterium relativ gering gewichtet wird. Im Fall eines Betreiberwechsels ist die Übergabe von Personal und Fahrzeugen vorgesehen. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass der Markteintritt für ausländische TU mit gewissen Hürden verbunden ist. In erster Linie fehlen diesen Unternehmen der lokale Bezug und die nötige Kenntnis der Eigenheiten des Schweizer öV. Zudem sind ausländische TU häufig an grossen Linienbündeln interessiert; solche wurden jedoch in der Schweiz bisher erst selten ausgeschrieben.

Ausschreibungen können indirekte Effekte auf nicht ausgeschriebene Linien haben, indem der Besteller dank der Signalwirkung einer erfolgten Ausschreibung, der Drohwirkung einer potenziellen Ausschreibung oder durch gestärktes Marktwissen grössere Verhandlungsmacht gegenüber den TU erlangt. Solche Effekte werden von den Bestellern teilweise bewusst angestrebt. Unerwünschte finanzielle Auswirkungen im Sinne einer Quersubventionierung von ausgeschriebenen Linien durch die Verschiebung von Kosten auf nicht ausgeschriebene Linien oder über die Reserven der TU haben die Besteller bisher nicht beobachtet. Hegen sie bei einer Offerte einen entsprechenden Verdacht, muss dieser zwingend abgeklärt werden.

Dass eine TU durch die Planung einer Ausschreibung unter Druck gesetzt werden soll, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers bzw. des BAV. Dass einzelne geplante Ausschreibungen wieder aus der verbindlichen Ausschreibungsplanung gelöscht wurden lässt allenfalls vermuten, dass dieser Grundsatz in seltenen Fällen missachtet wurde.

Möglichkeiten zur Verbesserung des Ausschreibungsverfahrens

Aus der Untersuchung der seit 2013 durchgeführten Ausschreibungen ergibt sich kein konkreter Bedarf zur grundlegenden Anpassung des eigentlichen Ausschreibungsverfahrens. Dieses hat sich in den bisherigen Fällen sowohl aus Sicht von Bestellern wie von TU im Wesentlichen bewährt. Optimierungsvorschläge betreffen die folgenden Aspekte:

- Präzisierung der Vorgaben und Definitionen in den Ausschreibungsunterlagen
- Risikoteilung durch Bruttoausschreibungen
- Risikoteilung bei wichtigen Bestandteilen der Betriebskosten (z.B. Treibstoffkosten)
- Digitalisierung des Prozesses
- Prozessgestaltung: bei Bedarf zweite Fragerunde und mündliche Offertpräsentationen ermöglichen
- Ausbau der Entscheidungsbegründung zur besseren (inhaltlichen) Nachvollziehbarkeit der Bewertung

Möglichkeiten, die Ausschreibungen attraktiver zu machen

Die Durchführung von Ausschreibungen macht nicht für alle Kantone und alle Linien bzw. Linienbündel gleichermassen Sinn; z.T. sind die Rahmenbedingungen dafür nicht gegeben. Es bestehen aber Ansatzpunkte, um das Instrument «Ausschreibung» so zu gestalten, dass es für die kantonalen Besteller häufiger als bisher eine valable und praktikable Alternative zu den anderen Instrumenten zur Gestaltung des öV-Angebots darstellt und sie es dann einsetzen können, wenn es ihren Zielen dient:

- Abstimmung zwischen Konzessionsablauf und Ausschreibungsplanung verbessern
- Aktive Kommunikation und Unterstützung durch das BAV: Kantone bei Gelegenheitsfenstern auf die Möglichkeit einer Ausschreibung aufmerksam machen; diejenigen Kantonen, die dies benötigen und wünschen inhaltliche Unterstützung und Begleitung zusichern; Beteiligung des BAV an den Kosten für die externe Unterstützung
- Überzeugung und Entkräften von Ängsten vor unerwünschten Nebenwirkungen durch die Kommunikation von Erfolgsbeispielen und Wirksamkeitsbelegen
- Erfahrungsaustausch unter Kantonen über Ausschreibungen und deren tatsächlichen Aufwand und Nutzen stimulieren
- Überarbeitung des Ausschreibungsleitfadens
- Alternative Ansätze zur Risikoteilung propagieren (z.B. Bruttoausschreibungen)
- Entwicklung eines vereinfachten Ausschreibungsverfahrens für kleine Linienbündel / Einzellinien

- Prozessbezogene Verbesserungen am Ausschreibungsverfahren (s.o.)

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen ist mit einem gewissen Initialaufwand für die Beteiligten verbunden. Auch der Aufwand in konkreten Ausschreibungsverfahren dürfte sich ggf. leicht erhöhen. Wird dadurch der Prozess klarer, kann der Aufwand der TU jedoch sinken. Helfen die vorgeschlagenen Massnahmen zudem, Beschwerden zu vermeiden, sinkt der Aufwand für alle Beteiligten beträchtlich.

Es ist nicht zu erwarten, dass diese Massnahmenvorschläge einen grossen Beitrag dazu leisten, die Ausschreibungstätigkeit zu steigern. Potenziell ausschreibungswillige Besteller könnten sich allenfalls von den Chancen einer Ausschreibung überzeugen lassen. Ob dies auch bei Bestellern gelingt, die dem Instrument skeptisch gegenüberstehen, wird sich weisen müssen.

Empfehlungen

Im Laufe des Evaluationsprozesses ermittelte das Evaluationsteam zahlreiche Vorschläge zur Anpassung des Ausschreibungsverfahrens. Aus diesen leitete es schliesslich die folgenden an das BAV und die Kantone adressierten Empfehlungen ab. Diese zielen darauf ab, die Umsetzung von Ausschreibungsverfahren zu verbessern und das Instrument (auch für bisher zurückhaltende Besteller) attraktiver zu machen.

- ▶ **Empfehlung 1: Zusammenspiel Konzessionslaufdauer und Ausschreibungsplanung verbessern.** Bei anstehenden Erneuerungen von Konzessionen sollte das BAV es den Kantonen ermöglichen, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen zwecks Harmonisierung auch dann kürzere Konzessionslaufzeiten beantragen können, wenn keine Ausschreibungsplanung für die entsprechenden Linien vorliegt.
- ▶ **Empfehlung 2: Aktive Rolle des BAV bei der Unterstützung der Kantone mit entsprechendem Bedarf sicherstellen und kommunizieren.** Das BAV sollte Kantone bei sich bietenden Gelegenheiten aktiver auf die Möglichkeit von Ausschreibungen hinweisen. Bei der Durchführung von Ausschreibungen sollte es den Kantonen mit entsprechendem Bedarf vorab substanzielle technische und inhaltliche Unterstützung anbieten bzw. zusichern und entsprechende Ressourcen dafür bereitstellen.
- ▶ **Empfehlung 3: Erwartungen der Besteller in den Ausschreibungsunterlagen präzisieren.** Die Besteller (Kantone, BAV) sollten in den Ausschreibungsunterlagen ihre Erwartungen an die Offerten präzisieren, z.B. bezüglich der Kalkulation der Betriebskosten sowie der Qualitätskriterien.
- ▶ **Empfehlung 4: Kommunikation und Erläuterung des Vergabeentscheids optimieren.** Die Besteller (Kantone, BAV) sollten den Vergabeentscheid so kommunizieren und gegenüber den TU erläutern, dass die Grundlagen der Bewertung für diese inhaltlich nachvollziehbar sind.
- ▶ **Empfehlung 5: Ausschreibungsleitfaden aktualisieren und optimieren.** Das BAV und die Kantone sollten den bestehenden Ausschreibungsleitfaden gemeinsam aktualisieren und

bedarfsorientiert zu einem dynamisch gepflegten technischen Handbuch weiterentwickeln. Der überarbeitete Leitfaden soll aktiv und konsequent an die kantonalen Stellen kommuniziert werden.

► **Empfehlung 6: Aufbereitung und Verbreitung von Erfolgsbeispielen und Wirksamkeitsbelegen von Ausschreibungen.** Dem BAV wird empfohlen, gemeinsam mit interessierten Kantonen eine Dokumentation von Praxiserfahrungen, Erfolgsbeispielen und empirischen Wirksamkeitsbelegen von Ausschreibungen von Buslinien zu erarbeiten und über etablierte Diffusionskanäle (BAV-Website, Newsletter, Tagungen etc.) zu verbreiten.

► **Empfehlung 7: Risikoverteilung optimieren (Erträge und Kostensteigerungen).** Kantone, die sich für die Ausschreibung von Buslinien entscheiden, sollten dabei die Option einer Bruttoausschreibung standardmässig prüfen. Zudem soll geprüft werden, inwiefern bzw. in welchem Umfang die Risiken (und Chancen) von Kostensteigerungen einzelner Positionen (insbesondere Treibstoffkosten) zwischen TU und Besteller geteilt werden können.

► **Empfehlung 8: Innovationen und Weiterentwicklung mitdenken.** Ausschreibungen sind nur bedingt geeignet, um die TU in die Optimierung von Angebotskonzepten einzubinden (fehlende Vergleichbarkeit der Offerten etc.). Wenn die Einbindung der TU (und ggf. weiterer Akteure) gewünscht ist, soll ein zweistufiges Modell geprüft und ggf. erarbeitet werden.

► **Empfehlung 9: Vereinfachtes Ausschreibungsverfahren bei kleinen Abgeltungsvolumen.** Das BAV sollte nach dem Vorbild des Richtoffertverfahrens für die Ausschreibung von Verkehrsangeboten mit (zu definierendem) kleinem Abgeltungsvolumen die Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens («Ausschreibung light») mit tieferen Anforderungen an die Offerte und die Bewertungskriterien prüfen.

Résumé

Objet, objectifs et questions de l'évaluation

La Confédération et les cantons subventionnent conjointement près de 1400 lignes du transport régional de voyageurs (TRV ; train, bus, installations de transport à câbles) avec environ 2 milliards CHF par an. Ces subventions se fondent sur la procédure de commande, dans laquelle la Confédération et les cantons sont les commanditaires conjoints. Ceux-ci déterminent tous les deux ans les offres de prestations du TRV qu'ils commandent auprès de l'exploitant concerné ainsi que le coût correspondant. Dans le cadre de la procédure de commande, les cantons peuvent aussi mettre au concours les prestations de transports publics, ce qui intervient occasionnellement, surtout dans le secteur des transports par bus. L'instrument de la mise au concours vise à renforcer l'efficacité des transports publics, à soutenir les efforts entrepreneuriaux des entreprises de transport (ET) et à maintenir une qualité élevée des transports publics. Avec la deuxième étape de la réforme des chemins de fer 2, de nouvelles dispositions légales sont entrées en vigueur en juillet 2013 pour la mise au concours de lignes de bus dans le TRV. Les conditions de ces mises au concours y ont été réglées de manière plus détaillée et harmonisées au niveau fédéral.

La décision de réaliser une mise au concours de lignes de bus dans le TRV et la direction du processus de mise au concours incombent aux cantons. L'OFT accompagne les cantons à cet égard et fournit un soutien juridique et matériel. Depuis 1996, 13 cantons au total ont réalisé 42 mises au concours, dont 10 après 2013. La plupart des mises au concours portent sur de petits volumes de lignes dans les régions rurales ; à l'exception de la mise au concours réalisée dans le canton du Jura en 2019, qui englobait l'ensemble de l'offre de bus du canton pour un total de 38 lignes. Les motifs des mises au concours prévus par la loi entraînent rarement des mises au concours dans les faits. Il existe certaines différences entre les cantons en ce qui concerne la volonté de recourir à cet instrument, les objectifs, la pratique concrète de mise en œuvre ainsi que les conditions et ressources pour la réalisation des mises au concours. Dans ce contexte, l'OFT a décidé de soumettre l'instrument « Mise au concours de lignes de bus dans le TRV » à une évaluation de processus.

L'évaluation avait pour objectif d'examiner les expériences cumulées avec la mise au concours de lignes de bus dans le TRV depuis l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer 2.2, de mettre en évidence les facteurs de succès et de permettre des effets d'apprentissage en vue d'une meilleure mise en œuvre. Elle devait fournir les bases permettant d'améliorer la mise en œuvre des mises au concours de lignes de bus au sein du cadre légal existant. La procédure doit être rendue plus efficace – lorsque cela est nécessaire et possible – et donner lieu à une utilisation plus étendue et réussie de cet instrument. Les mises au concours devraient ainsi être plus attractives, y compris pour les cantons qui n'y avaient jusqu'ici pas ou peu recours.

L'évaluation a principalement porté sur les questions d'évaluation suivantes :

- A) Comment mesure-t-on le résultat d'une mise au concours de lignes de bus et quels sont les facteurs de succès de la mise au concours ?
- B) Comment rendre le processus des mises au concours des lignes de bus plus efficaces et efficientes ?
- C) La mise au concours de lignes de bus donne-t-elle lieu à des effets indésirables ? Si oui, lesquels, et comment y remédier ?

L'efficacité des mises au concours ne faisait pas l'objet du mandat d'évaluation. La plupart des offres de transport adjudgées dans le cadre des procédures de mise au concours depuis 2013 sont en exploitation depuis peu de temps ou consistent parfois en de nouvelles lignes. Il n'est donc pas encore possible d'évaluer les répercussions sur les coûts et l'efficacité de ces offres de transport.

Procédure

L'évaluation s'appuie sur les bases empiriques et est réalisée dans le cadre des modules suivante :

Dans un premier module de recherche, l'équipe d'évaluation a analysé les structures d'incitation, les conditions-cadres et les expériences existantes des cantons en matière de mises au concours. Les sources utilisées étaient la littérature thématique, 8 entretiens semi-directifs avec différentes personnes disposant de connaissances générales, un sondage en ligne standardisé auprès de tous les services cantonaux responsables de la commande de lignes de bus dans le TRV (23 services sur 26 ont participé), une base de données interne à l'OFT sur les mises au concours de lignes de bus et les données d'offres du TRV pour l'année d'horaire 2019. Ces travaux ont permis d'affiner les questions d'évaluation, d'élaborer un modèle d'impact et de mettre au point une grille d'enquête pour la phase d'approfondissement.

Le deuxième module a été consacré à l'approfondissement des résultats de la vue d'ensemble et a porté sur les mises au concours de lignes de bus réalisées depuis 2013. L'équipe d'évaluation a analysé les 10 procédures de mise au concours achevées à l'aide de documents (dossier de mise au concours, rapport d'évaluation avec la comparaison des offres et arrêts du Tribunal administratif fédéral sur les recours contre quatre décisions d'adjudication). 18 entretiens guidés semi-directifs ont été menés avec les personnes concernées (office cantonal des TP, OFT, entreprises de transport) sur les mises au concours réalisées. Les entretiens menés auprès des offices des quatre cantons sélectionnés qui n'avaient jusqu'ici mis aucune ligne de bus au concours ont permis de d'identifier les raisons et motifs d'une telle réticence ainsi que les possibilités pour rendre les mises au concours plus attractives.

Dans le troisième module, l'équipe d'évaluation a identifié, sur la base des sondages réalisés et de sa propre expertise, des approches et propositions concrètes d'adaptation et d'optimisation des mises au concours. Afin de valider et approfondir ces réflexions, un atelier a été organisé avec le groupe d'accompagnement de l'évaluation complété par des collaborateurs de l'OFT et des représentants de trois cantons.

Résultats

Depuis 2013, sept cantons (BE, GL, JU, LU, NE, VS, SZ) ont réalisé au moins une mise au concours de lignes de bus du TRV. Selon leurs propres indications, dix cantons ont déjà envisagé une mise au concours mais n'en ont encore réalisé aucune. Sept cantons n'ont ni envisagé ni réalisé de mise au concours.

Objectifs des mises au concours

Dans les mises au concours existantes depuis 2013, l'objectif principal des commanditaires était de réduire les indemnités plus pour permettre un développement de l'offre de TP. Les autres objectifs importants étaient l'introduction de nouvelles lignes et la mise en œuvre de nouveaux concepts d'offres, l'amélioration de la qualité de l'offre de transport ou de la collaboration avec les ET (notamment en raison d'une insatisfaction à ce sujet), et le renforcement général de la connaissance du marché des commanditaires pour mieux défendre leurs intérêts vis-à-vis des ET.

De l'avis des commanditaires, les mises au concours réalisées depuis 2013 ont atteint la grande majorité des objectifs poursuivis. Le bilan est particulièrement positif pour les objectifs « Meilleure défense des intérêts des commanditaires » et « Exploitation des potentiels d'efficacité et d'économie ».

Motifs de renonciation aux mises au concours

Les motifs pour lesquels les cantons n'ont pas recours à l'instrument « Mise au concours » sont variés. Certains cantons optent pour d'autres moyens comme l'étalonnage des performances ou les conventions d'objectifs pour renforcer l'efficacité et la qualité des offres de transport. Beaucoup de cantons trouvent la situation actuelle bonne et il arrive souvent que les motifs prévus par la loi pour renoncer à une mise au concours soient satisfaits. De plus, de nombreux cantons perçoivent un risque d'éventuelles répercussions négatives des mises au concours. Ces différentes craintes ne se sont toutefois pas confirmées dans les cantons ayant une expérience en matière de mise au concours. Ces derniers soulignent avant tout les opportunités et l'utilité de cet instrument.

Si un canton souhaite harmoniser les durées de concession de différentes lignes pour former un faisceau de lignes adapté à une mise au concours, certains problèmes peuvent se poser. L'OFT n'accorde généralement les demandes correspondantes que si le canton a intégré les lignes concernées dans la planification contraignante de la mise au concours. Or, ce n'est souvent pas le cas au moment de la demande de concession car cela nécessiterait une planification de la mise au concours très en amont.

Facteurs de succès des mises au concours

L'évaluation a permis d'identifier différents facteurs qui contribuent à la réussite de la procédure de mise au concours. Un pilotage professionnel de l'ensemble du processus s'est ainsi avéré particulièrement précieux. Les cantons se font généralement accompagner par une société de conseil externe. Un rôle de soutien actif de l'OFT dans les différentes étapes du processus est aussi très important, surtout pour les cantons inexpérimentés. La mise au concours de faisceaux de lignes

bien délimités sur le plan de l'exploitation favorise une concurrence efficace des soumissionnaires. Le dossier de mise au concours doit contenir des règles claires et complètes, en particulier sur les questions techniques spécifiques (délimitation des coûts complets et coûts marginaux, calcul des recettes du transport) et les critères d'évaluation, tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux ET, par exemple pour ce qui est du concept d'exploitation et de la qualité. L'évaluation et la motivation de la décision d'adjudication doivent être les plus transparentes possibles pour les ET et être compréhensibles sur le plan du contenu. Les séances de feed-back à l'issue de la décision d'adjudication garantissent cela et permettent un apprentissage mutuel. Au niveau conceptuel, parmi les facteurs de succès importants, on compte le fait que le service administratif compétent soit convaincu qu'une mise au concours constitue l'instrument adapté pour les objectifs poursuivis et que le soutien politique à la mise au concours soit présent.

Les facteurs de succès qui se rapportent à la procédure de mise au concours proprement dite peuvent être généralisés, par exemple par le soutien des cantons par l'OFT et les sociétés de conseil externe avec leurs connaissances spécialisées, leur éclairage général et leur expérience, ainsi que par l'établissement de standards.

Instruments d'aide

Pour les mises au concours, tous les cantons ont recours au soutien de la même société de conseil. Celle-ci se charge notamment de la gestion du processus, de la direction de projet et des tâches liées au contenu (par exemple, l'ébauche du dossier de mise au concours, participation à l'évaluation des offres). Les commanditaires sont très satisfaits du travail de cette société ; ses prestations s'avèrent très utiles pour la réalisation de mises au concours importantes car leurs ressources – et parfois leurs compétences – peuvent être limitées.

Les cantons jugent le soutien de l'OFT très utile. Les cantons disposant de ressources limitées et de peu d'expérience dépendent ainsi beaucoup de l'accompagnement de l'OFT. Pour ces derniers, l'assurance préalable d'un tel soutien est un facteur favorisant décisif pour réaliser une procédure de mise au concours.

Le guide de l'appel d'offres de l'OFT, dont la dernière mise à jour remonte à 2015, a été peu utilisé dans les mises au concours examinées en raison de son manque d'actualité et de détails. Il sert toutefois parfois d'introduction au sujet pour les commanditaires et les ET. Le guide présente un potentiel d'amélioration à différents égards pour renforcer sa pertinence dans la pratique.

Les cantons profitent directement et indirectement des expériences d'autres cantons en matière de mise au concours. Un échange professionnel peut ainsi avoir lieu en cas de besoin, la plupart du temps de manière informelle. Faute de besoin, l'échange multilatéral entre les cantons n'a guère lieu. Tous les cantons profitent potentiellement indirectement des mises au concours réalisées car les expériences faites et les pratiques établies de l'OFT et de la société de conseil sont prises en compte dans d'autres mises au concours.

Recours et effets d'apprentissage

Depuis 2013, les ET n'ayant pas remporté le marché ont contesté par recours cinq des dix décisions d'adjudication prises à la suite d'une mise au concours. Le Tribunal administratif fédéral a rejeté tous ces recours et n'a constaté aucun manquement des commanditaires ou vice de procédure. La manière de procéder des commanditaires a donc été soutenue dans tous les cas. Les recours mettent toutefois en évidence certains besoins d'informations de la part des ET ainsi que les thèmes sur lesquels les commanditaires peuvent agir de manière ciblée et proactive dans de futures procédures de mise au concours afin de réduire les points d'attaque et d'améliorer les procédures de manière générale. Ils peuvent ainsi, d'une part, optimiser le dossier de mise au concours par des règles, définitions et délimitations les plus précises possibles (par exemple le principe des coûts complets ou le contenu des critères d'évaluation). D'autre part, ils peuvent améliorer la transparence de la décision d'adjudication en fournissant – dans les limites de la loi – des informations complètes sur les bases, la procédure et les résultats de l'évaluation des offres et en motivant la décision d'adjudication de manière détaillée, transparente et plausible dans la décision d'adjudication même ou dans le cadre du débriefing. Ces mesures pourraient permettre d'éviter des procédures de recours chronophages et coûteuses en ressources.

Effets indésirables des mises au concours

Dans l'ensemble, l'évaluation n'a pas mis en évidence d'effets négatifs significatifs des procédures de mise au concours. Aucun cas de dumping salarial n'est connu et il n'existe aucun signe de concurrence au détriment du personnel. À titre préventif, le dossier de mise au concours contient des renvois correspondants aux dispositions légales, à la directive de l'OFT « Conditions de travail de la branche des BUS » ainsi qu'à d'autres bases légales comme les CCT, voire des prescriptions minimales directes sur les conditions de travail.

Dans les précédentes procédures de mise au concours, la concurrence a joué, c'est-à-dire que plusieurs ET avaient participé avec de bonnes offres à chaque fois. Dans l'ensemble, l'accès au marché est donc garanti. Toutefois, les procédures de mise au concours posent des exigences élevées en termes d'expérience, de compétences et de ressources des ET. Pour les petites entreprises, il est donc difficile de prendre part à de telles procédures. Elles peuvent toutefois être intégrées en tant que sous-traitants. Les commanditaires s'efforcent de garantir l'accès au marché en concevant l'objet de la mise au concours (taille du faisceau de lignes) et en standardisant tant le processus de mise au concours que le dossier correspondant. Les avantages éventuels en termes d'information des exploitants actuels des lignes mises au concours sont contrebalancés par le fait que, par exemple, les données sur les recettes sont mises à la disposition de toutes les ET et que le critère des recettes a une pondération relativement faible. En cas de changement d'exploitant, le transfert du personnel et des véhicules est prévu. L'expérience montre que l'accès au marché pour les ET étrangères est associé à certains obstacles. Tout d'abord, ces entreprises n'ont pas le lien local et ne disposent pas de la connaissance requise des particularités des TP suisses. En outre, les ET étrangères sont souvent intéressées par de vastes faisceaux de lignes, qui n'ont jusqu'à présent que rarement fait l'objet de mises au concours en Suisse.

Les mises au concours peuvent avoir des effets indirects sur les lignes non mises au concours car le commanditaire obtient un plus grand pouvoir de négociation vis-à-vis des ET grâce à l'effet de signal d'une mise au concours réussie, à l'effet de menace d'une potentielle mise au concours ou à des connaissances accrues du marché. De tels effets sont parfois volontairement recherchés par les commanditaires. Jusqu'à présent, les commanditaires n'ont pas observé d'effets indésirables d'ordre financier au sens d'une subvention croisée de lignes mises au concours par le report de coûts sur des lignes non mises au concours ou par le biais des réserves des ET. En cas de soupçon en la matière dans le cadre d'une offre, la situation doit impérativement être clarifiée.

Intégrer une mise au concours dans la planification afin de mettre sous pression une ET ne correspond pas à la volonté du législateur ou de l'OFT. Dans la mesure où certaines mises au concours planifiées ont été supprimées de la planification, cela tend à montrer que la planification a pu, dans de rares cas, être utilisée comme moyen de pression.

Possibilités d'amélioration de la procédure de mise au concours

L'examen des mises au concours réalisées depuis 2013 ne révèle aucun besoin concret d'adapter fondamentalement la procédure de mise au concours proprement dite. Celle-ci a fait ses preuves dans les cas existants, tant du point de vue des commanditaires que de celui des ET. Les propositions d'optimisation portent sur les aspects suivants :

- Précision des règles et définitions dans le dossier de mise au concours
- Partage des risques grâce aux mises au concours brutes
- Partage des risques pour des éléments importants des frais d'exploitation (par exemple, frais de carburant)
- Numérisation du processus
- Organisation du processus : si nécessaire, permettre une deuxième session de questions et des présentations orales des offres
- Développement de la justification des décisions pour une meilleure transparence (du contenu) de l'évaluation

Possibilités de rendre les mises au concours plus attractives

La réalisation de mises au concours n'a pas le même sens pour tous les cantons, toutes les lignes ou tous les faisceaux de lignes. Les conditions-cadres pour une mise au concours ne sont pas toujours réunies. Il existe cependant des angles d'approche permettant de concevoir l'instrument « Mise au concours » de manière à ce qu'il représente plus souvent une alternative valable et praticable pour les cantons par rapport aux autres instruments d'aménagement de l'offre de TP et de manière à ce que les cantons puissent l'utiliser lorsqu'il sert leurs objectifs :

- Améliorer la coordination entre l'échéance de la concession et la planification des mises au concours ;
- Assurer une communication active et un soutien de la part de l'OFT : attirer l'attention des cantons sur la possibilité d'une mise au concours lors de fenêtres d'opportunité ; assurer un

soutien et un accompagnement sur le plan du contenu aux cantons qui en ont besoin et qui le souhaitent ; offrir une participation de l'OFT aux coûts d'un soutien externe ;

- Convaincre et désamorcer les craintes d'effets indésirables par la communication sur des exemples de réussite et des preuves d'efficacité ;
- Stimuler l'échange d'expérience entre cantons sur les mises au concours, leur charge effective et leur utilité ;
- Effectuer une révision du guide de l'appel d'offres ;
- Promouvoir des approches alternatives du partage des risques (par exemple, soumissions brutes) ;
- Développer une procédure de mise au concours simplifiée pour les petits faisceaux de lignes/lignes individuelles ;
- Apporter des améliorations liées au processus de la procédure de mise au concours (voir ci-dessus).

La mise en œuvre des mesures proposées suppose un certain effort initial des parties concernées. Le cas échéant, les charges liées aux procédures de mise au concours concrètes pourraient également augmenter légèrement. Mais, si le processus gagne en clarté, la charge de l'ET pourrait diminuer. Si les mesures proposées permettent d'éviter des recours, la charge de travail s'allège considérablement pour l'ensemble des parties prenantes.

Il ne faut pas s'attendre à ce que ces propositions de mesures contribuent fortement à augmenter l'activité de mise au concours. Les commanditaires potentiels pourraient à la rigueur se laisser convaincre par les opportunités qu'offre une mise au concours. L'avenir dira si ce sera aussi le cas des commanditaires sceptiques vis-à-vis de cet instrument.

Recommandations

Au cours du processus d'évaluation, l'équipe d'évaluation a identifié de nombreuses propositions pour adapter la procédure de mise au concours. Elle en a finalement déduit les recommandations suivantes, adressées à l'OFT et aux cantons. Ces dernières ont pour objectif d'améliorer la mise en œuvre de la procédure de mise au concours et de rendre l'instrument plus attractif (y compris pour les commanditaires jusqu'alors réticents).

► **Recommandation 10 : Améliorer l'interaction entre la durée de la concession et la planification des mises au concours.** En cas de renouvellement de concessions à venir, l'OFT devrait permettre aux cantons de demander, sous certaines conditions et à des fins d'harmonisation, des durées de concession plus courtes en l'absence de planification de mise au concours pour les lignes correspondantes.

► **Recommandation 11 : Garantir et communiquer le rôle actif de l'OFT dans le soutien des cantons présentant un besoin.** L'OFT devrait attirer plus activement l'attention des cantons sur la possibilité des mises au concours lorsque l'occasion se présente. Lors de la réalisation de mises au concours, il devrait proposer ou assurer en amont un soutien substantiel sur le plan technique

et du contenu aux cantons présentant un besoin et mettre à disposition les ressources correspondantes.

► **Recommandation 12 : Préciser les attentes des commanditaires dans le dossier de mise au concours.** Les commanditaires (cantons, OFT) devraient préciser leurs attentes au niveau des offres dans le dossier de mise au concours ; par exemple en ce qui concerne le calcul des frais d'exploitation et les critères de qualité.

► **Recommandation 13 : Optimiser la communication et l'explication de la décision d'adjudication.** Les commanditaires (cantons, OFT) devraient communiquer la décision d'adjudication et l'expliquer aux ET de façon à ce que les bases de l'évaluation soient pleinement compréhensibles sur le plan du contenu pour ces dernières.

► **Recommandation 14 : Mettre à jour et optimiser le guide de l'appel d'offres.** L'OFT et les cantons devraient mettre à jour conjointement le guide de l'appel d'offres existant et le transformer en fonction des besoins en un manuel technique mis à jour de manière dynamique. Le guide révisé doit faire l'objet d'une communication active et systématique aux services cantonaux.

► **Recommandation 15 : Préparer et diffuser des exemples de réussite et des preuves d'efficacité de mises au concours.** Il est recommandé à l'OFT d'élaborer conjointement avec les cantons intéressés une documentation d'expériences pratiques, d'exemples de réussite, de preuves d'efficacité empiriques de mises au concours de lignes de bus et de la diffuser par le biais de canaux établis (site internet de l'OFT, newsletter, sessions, etc.).

► **Recommandation 16 : Optimiser la répartition des risques (recettes et augmentations des coûts).** Les cantons qui optent pour la mise au concours de lignes de bus devraient envisager systématiquement l'option d'une mise au concours brute. Il convient en outre d'examiner dans quelle mesure les risques (et opportunités) des augmentations des coûts des différents postes (en particulier les frais de carburant) pourraient être mieux répartis entre l'ET et le commanditaire.

► **Recommandation 17 : Intégrer les innovations et les perfectionnements.** Les mises au concours ne sont que partiellement adaptées pour impliquer les ET dans l'optimisation des concepts d'offres (absence de comparabilité des offres, etc.). Si l'intégration des ET (et éventuellement d'autres acteurs) est souhaitée, un modèle en deux étapes doit être envisagé et éventuellement élaboré.

► **Recommandation 18 : Envisager une procédure de mise au concours simplifiée pour les petits volumes d'indemnité.** L'OFT devrait examiner la possibilité d'une procédure simplifiée (mise au concours « light ») avec des exigences moins élevées pour les offres et critères d'évaluation, selon le modèle de la procédure d'offre indicative pour la mise au concours d'offres de transport avec un petit volume d'indemnité (à définir).

Sintesi

Oggetto, obiettivi e questioni della valutazione

Ogni anno la Confederazione e i Cantoni finanziano congiuntamente con la somma approssimativa di due miliardi di franchi circa 1400 linee del traffico regionale viaggiatori (TRV; ferrovia, autobus, impianti a fune). Alla base di tali sussidi vi è la procedura di ordinazione eseguita da Confederazione e Cantoni che, in qualità di committenti, con cadenza biennale definiscono insieme quali servizi TRV ordinare presso il gestore dell'offerta e a quali costi. Nel quadro della procedura di ordinazione, i Cantoni possono altresì indire concorsi pubblici concorrenziali per i servizi di trasporto, benché ciò avvenga solo di rado e principalmente nel settore degli autobus. Lo strumento della messa a concorso ha lo scopo di incrementare l'efficienza nel settore del trasporto pubblico, di favorire l'impegno imprenditoriale delle imprese di trasporto (IT) e di mantenere un'alta qualità dei trasporti pubblici. Nel luglio 2013, nell'ambito della seconda fase della riforma delle ferrovie 2, sono entrate in vigore nuove disposizioni di legge per la messa a concorso di autolinee nel TRV, nelle quali le condizioni sono regolamentate in maniera più esaustiva e uniformate a livello federale.

La decisione se ricorrere a una messa a concorso di autolinee del TRV e la responsabilità durante l'intero processo spetta ai singoli Cantoni, supportati dall'UFT, il quale fornisce sostegno giuridico e materiale. A partire dal 1996 sono 13 i Cantoni ad aver svolto messe a concorso, per un totale di 42 concluse, dieci delle quali effettuate nel periodo dopo il 2013. Oggetto di messe a concorso sono perlopiù linee minori nello spazio rurale. Il Cantone del Giura, con la messa a concorso nel 2019 dell'intera offerta di autobus per un totale di 38 linee, ne costituisce un'eccezione. Le motivazioni previste dalla legge portano solo raramente a effettive messe a concorso. Tra i Cantoni esistono differenze inerenti alla volontà di utilizzare questo strumento, agli obiettivi e alla concreta attuazione nonché alle condizioni e risorse per lo svolgimento delle messe a concorso. Di fronte a questo scenario, l'UFT ha deciso di sottoporre lo strumento «Messa a concorso di autolinee nel TRV» a una valutazione del processo.

Obiettivo della valutazione è stato fornire un'analisi delle esperienze acquisite sulla messa a concorso di autolinee nel TRV a partire dall'entrata in vigore della riforma delle ferrovie 2.2, definire i fattori di successo e generare effetti di apprendimento in vista di una migliore attuazione, con l'intento di porre le fondamenta volte a perfezionare l'esecuzione delle messe a concorso di autolinee nell'ambito dell'attuale quadro giuridico. La procedura, laddove necessario e possibile, dev'essere resa più efficiente e permettere un utilizzo più esteso e di maggior successo di questo strumento, così da aumentare la sua attrattiva anche per i Cantoni che finora non ne avevano mai fatto ricorso, o solo in rari casi.

Le questioni principali sulle quali è incentrata la valutazione sono le seguenti:

- A) come viene misurato l'esito positivo di una messa a concorso di autolinee e quali sono i suoi fattori di successo?
- B) in quale modo possono essere rese più efficienti ed efficaci la procedura di messe a concorso di autolinee?
- C) vi sono ripercussioni indesiderate associate alle messe a concorso di autolinee? Quali e com'è possibile contrastarle?

L'efficacia del mettere a concorso non è stata oggetto del mandato di valutazione. La maggior parte dei servizi di trasporto aggiudicati tramite una procedura di messa a concorso svolta a partire dal 2013 sono in esercizio solo da breve tempo e, in parte, si tratta di nuove linee. Di conseguenza non è ancora possibile valutarne gli effetti sui costi e l'efficienza.

Procedura

La valutazione si basa sui seguenti fondamenti empirici e fasi della procedura:

in un primo blocco di indagine il team di valutazione ha analizzato le strutture di incentivazione, le condizioni quadro e le esperienze acquisite ad oggi dai Cantoni sulle messe a concorso. Le fonti utilizzate sono state la letteratura in materia, otto interviste guidate a persone che hanno una visione d'insieme sul tema, un sondaggio online standardizzato rivolto a tutti i servizi cantonali competenti per l'ordinazione di autolinee del TRV (con una partecipazione di 23 su 26), una banca dati interna dell'UFT sulle messe a concorso di autolinee e i dati sul servizio TRV per l'anno d'orario 2019. Questi lavori hanno permesso di puntualizzare le questioni della valutazione, di elaborare un modello di efficacia e di sviluppare uno schema di rilevamento per la fase di approfondimento;

il secondo blocco è stato dedicato all'approfondimento dei risultati della panoramica generale concentrandosi sulle messe a concorso svolte a partire dal 2013. Il team di valutazione, con l'ausilio di documenti (documentazione sulla messa a concorso, rapporto di valutazione con il confronto di offerte e sentenze del Tribunale amministrativo federale sui ricorsi contro quattro decisioni di aggiudicazione), ha analizzato tutte le dieci procedure di messe a concorso portate a termine. Sulle messe a concorso svolte sono stati eseguiti 18 colloqui semistrutturati con persone coinvolte (Ufficio per il trasporto pubblico cantonale, UFT, imprese di trasporti). Nelle interviste rivolte a persone degli Uffici del trasporto pubblico di quattro Cantoni prescelti, che fino ad oggi non hanno messo a concorso servizi di autobus, sono state menzionate le ragioni e motivazioni della loro reticenza e quali possibilità potrebbero aumentare l'attrattiva delle messe a concorso;

nel terzo blocco il team di valutazione ha identificato, sulla base dei rilevamenti effettuati e della propria perizia, approcci e proposte concrete per l'adeguamento e l'ottimizzazione delle messe a concorso. Col fine di convalidare e approfondire queste riflessioni, è stato svolto uno workshop con il gruppo di accompagnamento, i collaboratori dell'UFT e i rappresentanti di tre Cantoni.

Risultati

Dal 2013 sono sette i Cantoni (BE, GL, JU, LU, NE, VS, SZ) ad aver svolto almeno una messa a concorso per autolinee TRV. Dieci Cantoni hanno dichiarato di aver preso in considerazione una messa a concorso, ma di non averne mai effettuata una. Sette Cantoni non hanno mai svolto una messa a concorso, né vagliato questa possibilità.

Obiettivi delle messe a concorso

L'obiettivo prevalente dei committenti che, dal 2013 ad oggi, hanno effettuato una messa a concorso è stato perseguire indennità più basse per consentire, in tal modo, un ampliamento dell'offerta del trasporto pubblico. Altri importanti obiettivi sono stati l'introduzione di nuove linee e l'attuazione di nuovi programmi di offerta, il miglioramento della qualità dei servizi di trasporto o della collaborazione con le IT, dovuto in parte per insoddisfazione nei confronti di queste ultime, e il generale rafforzamento della conoscenza del mercato da parte del committente per poter difendere meglio i propri interessi al cospetto delle IT.

Secondo la stima, la maggior parte degli obiettivi perseguiti dai committenti, che nel periodo a partire dal 2013 hanno svolto messe a concorso, sono stati raggiunti. In particolare, il bilancio degli obiettivi «migliore capacità del committente di far valere i propri interessi» e «sfruttare il potenziale di efficienza e risparmio» tende a essere positivo.

Motivi della non messa a concorso

I motivi che portano i Cantoni a non utilizzare lo strumento «messa a concorso» sono molteplici. Alcuni si affidano ad altri mezzi, quali l'analisi comparativa o le convenzioni sugli obiettivi, per incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi di trasporto. Molti sono soddisfatti della situazione attuale e, spesso, vengono chiamate in causa le motivazioni per le quali, secondo la legge, è possibile rinunciare a una messa a concorso. Numerosi Cantoni temono, inoltre, il rischio di possibili ripercussioni negative delle messe a concorso. Queste numerose esitazioni, tuttavia, non trovano conferma nei Cantoni che hanno esperienza con le messe a concorso, nei quali vengono evidenziate soprattutto le possibilità e l'utilità di questo strumento.

Qualora un Cantone volesse armonizzare le scadenze della concessione di diverse linee con lo scopo di formare combinazioni di linee idonee a una messa a concorso, potrebbero insorgere dei problemi. Generalmente, L'UFT accorda richieste di questo tipo se il Cantone ha integrato nella pianificazione della messa a concorso vincolante le linee in questione. Al momento della richiesta di concessione, tuttavia, ciò spesso non avviene poiché richiederebbe una pianificazione della messa a concorso con molto anticipo.

Fattori di successo delle messe a concorso

La valutazione ha identificato diversi fattori che contribuiscono al successo delle procedure di messe a concorso. Una gestione professionale dell'intero processo si è rivelata essere particolarmente valida. Di regola i Cantoni, in questo caso, si fanno supportare da uno studio di consulenza esterno, mentre un ruolo attivo di sostegno da parte dell'UFT è importante soprattutto nel caso

dei Cantoni senza esperienza. La messa a concorso di combinazioni di linee connesse tra loro sul piano operativo favorisce un'efficace concorrenza tra gli offerenti. La documentazione della messa a concorso deve contenere prescrizioni chiare e complete, in particolare in relazione a specifiche questioni tecniche (delimitazioni di costi effettivi e marginali, calcolo dei ricavi di trasporto) e ai criteri di valutazione, pur lasciando alle IT un certo margine di libertà, ad esempio per quanto riguarda il piano di esercizio e la qualità. La valutazione e le motivazioni della decisione di aggiudicazione devono essere il più trasparenti possibile per le IT nonché giustificabili sul piano del contenuto. Ciò viene assicurato da riunioni di chiusura previste dopo la decisione di aggiudicazione, le quali consentono anche un apprendimento reciproco. Sul piano ideale, importanti fattori di successo sono la convinzione dell'organo amministrativo competente che la messa a concorso sia lo strumento idoneo al raggiungimento degli obiettivi perseguiti e l'appoggio politico nella messa in concorso.

I fattori di successo riguardanti la procedura di messa a concorso vera a propria possono essere generalizzati citando, ad esempio, l'UFT e gli studi di consulenza esterni che, grazie alle loro conoscenze tecniche e generali e alla loro esperienza offrono sostegno e fissano standard.

Strumenti ausiliari

Per le messe a concorso, tutti i Cantoni fanno ricorso all'ausilio dello stesso studio di consulenza, il quale, tra le altre cose, si assume la gestione del processo e del progetto, nonché compiti relativi al contenuto (ad es. la bozza della documentazione per la messa a concorso, partecipazione alla valutazione delle offerte). I committenti sono molti soddisfatti del lavoro svolto da questo studio, i cui servizi sono di essenziale importanza e di grande utilità per l'esecuzione delle messe a concorso, visto che le risorse di cui dispongono, e in parte anche le loro competenze, sono limitate.

I Cantoni reputano molto utile il supporto dell'UFT, da cui dipendono in modo particolarmente significativo i Cantoni con risorse limitate e scarsa esperienza. La garanzia a priori di essere appoggiati dall'UFT è per questi cantoni un fattore decisivo a favore dell'avvio di una procedura di messa a concorso.

Essendo poco aggiornata e mancando di approfondimenti, la guida alla messa a concorso dell'UFT, la cui ultima revisione risale al 2015, è stata scarsamente utilizzata nelle messe a concorso prese in esame. Cionondimeno, per i committenti e le IT funge in parte da introduzione al tema. Sotto vari aspetti, la guida presenta potenziale di miglioramento per aumentarne la sua pertinenza pratica.

I Cantoni traggono profitto in modo sia diretto che indiretto dalle esperienze di messe a concorso di altri Cantoni. Da una parte vi è un'utilità diretta poiché, in caso di bisogno, avviene uno scambio di competenze, perlopiù su base informale. Mancandone la necessità, vi sono raramente scambi multilaterali tra Cantoni. Dall'altra i Cantoni possono trarre un profitto indiretto dai concorsi già svolti dacché l'esperienza che ne deriva, insieme alle prassi maggiormente consolidate dell'UFT e dello studio di consulenza, viene riversata nelle successive messe a concorso.

Ricorsi ed effetti di apprendimento

Cinque su dieci aggiudicazioni sono state impugnate mediante ricorso dalle IT non aggiudicatricie nel periodo a partire dal 2013. Il Tribunale amministrativo federale ha respinto tutti i ricorsi non avendo constatato alcuna mancanza né nella procedura, né da parte dei committenti, la cui gestione è stata quindi appoggiata. I ricorsi, tuttavia, lasciano interpretare che esista una certa necessità di informazioni da parte delle IT e mostrano quali temi possono essere trattati in maniera mirata dai committenti per affrontare in modo proattivo eventuali punti vulnerabili e migliorare così in generale la procedura. Da un lato è possibile ottimizzare la documentazione della messa a concorso mediante prescrizioni, definizioni e delimitazioni il più possibile precise (ad es. in relazione al principio dei costi effettivi o al contenuto dei criteri di valutazione). Dall'altro è possibile migliorare la trasparenza fornendo informazioni esaurienti, per quanto giuridicamente possibile, sui fondamenti, sulla procedura e sugli esiti della valutazione delle offerte e giustificando la scelta in modo esaustivo, trasparente e plausibile nella decisione di aggiudicazione oppure durante la riunione di chiusura. Queste misure potrebbero contribuire a evitare procedure di ricorso, con un conseguente risparmio di tempo e risorse.

Ripercussioni indesiderate delle messe a concorso

In generale, la valutazione non ha fatto venire alla luce significative ripercussioni negative da attribuirsi alla procedura di messa a concorso. Non vi sono episodi conosciuti di dumping salariale né indizi di concorrenza a scapito del personale. Le documentazioni delle messe a concorso includono, a scopo preventivo, riferimenti alle disposizioni di legge corrispondenti, alla direttiva dell'UFT «Condizioni di lavoro del settore autobus» e in parte altri fondamenti quali i CCL o persino cenni diretti agli standard minimi delle condizioni di lavoro.

Nelle procedure di messa a concorso svolte finora è stata la competizione a concorrere, ovvero a ogni concorso hanno partecipato diverse IT sottoponendo buone offerte. Complessivamente, dunque, l'accesso al mercato è garantito. Cionondimeno le procedure di messa a concorso richiedono requisiti elevati in termini di esperienza, di competenze e di risorse delle IT, motivo per il quale le piccole imprese incontrano maggiori difficoltà a partecipare a concorsi di questo tipo. Possono, tuttavia, essere integrate in qualità di mandatarî responsabili del trasporto. I committenti si adoperano per assicurare l'accesso al mercato mediante la concezione dell'oggetto della messa a concorso (entità della combinazione di linee) e la standardizzazione sia del processo di messa a concorso che della sua documentazione. Al fine di contrastare la possibilità che i precedenti gestori delle linee messe a concorso, possedendo di maggiori informazioni, possano essere avvantaggiati, vengono, ad esempio, messe a disposizione di tutte le IT i dati relativi ai ricavi e viene attribuito a questo criterio una ponderazione relativamente bassa. In caso di cambio di gestore è previsto il trasferimento di personale e veicoli. L'esperienza acquisita fino ad oggi dimostra che l'ingresso sul mercato di IT straniere presenta determinati ostacoli. In primo luogo, a tali imprese manca il riferimento locale e la necessaria conoscenza delle particolarità del trasporto pubblico svizzero. Inoltre, le IT straniere sono spesso interessate a grandi combinazioni di linee, le quali in Svizzera sono state finora messe a concorso solo in rari casi.

Le messe a concorso potrebbero esercitare effetti indiretti sulle linee che non sono state oggetto di messa a concorso poiché il committente, grazie all'effetto catalizzatore di un concorso, all'effetto intimidatorio di una potenziale messa a concorso oppure attraverso una conoscenza del mercato più approfondita dispone di un potere negoziale più forte di fronte all'IT. Tali effetti sono, in parte, intenzionalmente perseguiti dai committenti. I committenti non hanno finora osservato ripercussioni indesiderate sotto il punto di vista finanziario, quale un sovvenzionamento trasversale di linee messe a concorso attraverso il trasferimento di costi su linee che non sono state oggetto di una messa a concorso o sulle riserve delle IT. Un tale sospetto in fase di offerta deve essere chiarito tempestivamente.

Non è volontà del legislatore, ovvero dell'UFT, mettere sotto pressione un'IT mediante la pianificazione di una messa a concorso. Il fatto che messe a concorso previste siano state successivamente cancellate dalla pianificazione vincolante di messe a concorso fa piuttosto supporre che questo principio sia stato disatteso in rari casi.

Possibilità di miglioramento della procedura di messa a concorso

Dall'indagine effettuata sulle messe a concorso svolte dal 2013 ad oggi non emerge alcuna concreta necessità di dover modificare sostanzialmente l'effettiva procedura di messa a concorso, la quale, secondo il parere sia dei committenti che delle IT, si è dimostrata fino ad oggi valida. Le proposte di miglioramento riguardano i seguenti punti:

- precisazione delle prescrizioni e delle definizioni nella documentazione per la messa a concorso
- ripartizione del rischio mediante offerte al lordo
- ripartizione del rischio legato a parti importanti dei costi d'esercizio (ad es. costi per il carburante)
- digitalizzazione del processo
- organizzazione del processo: se necessario, consentire una seconda sessione di domande e presentazioni orali delle offerte
- dettagliare maggiormente le motivazioni dell'aggiudicazione per una migliore trasparenza (sul piano del contenuto) della valutazione

Come aumentare l'attrattiva delle messe a concorso

La messa a concorso non è idonea in egual misura a tutti i Cantoni e a tutte le linee o combinazioni di linee dove, a volte, le condizioni quadro non sono esistenti. Vi sono tuttavia alcune azioni atte ad adattare lo strumento «messa a concorso» in modo da renderlo per i committenti cantonali, più spesso di quanto lo sia stato finora, una valida e attuabile alternativa agli altri strumenti per la concezione del servizio di trasporto pubblico, così da potervi far ricorso quando esso è utile al raggiungimento dei propri obiettivi:

- migliorare il coordinamento tra la scadenza della concessione e la pianificazione della messa a concorso

- comunicazione attiva e supporto dell'UFT: all'occasione richiamare l'attenzione dei Cantoni sulla possibilità di una messa a concorso; assicurare ai Cantoni, che ne hanno necessità e lo desiderano, consulenza e sostegno sul piano dei contenuti; partecipazione dell'UFT ai costi per il supporto esterno
- persuadere mediante la comunicazione di esempi di successo e prove di efficacia al fine di dissipare i timori legati a ripercussioni indesiderate
- favorire scambi di esperienze tra i Cantoni sulle messe a concorso e sui loro effettivi costi e benefici
- rielaborazione della guida alla messa a concorso
- promuovere approcci alternativi di ripartizione del rischio (ad es. offerte al lordo)
- sviluppare una procedura di messa a concorso semplificata per combinazioni di linee di minore entità o per singole linee
- migliorare la procedura di messa a concorso sul piano del processo (vedi sopra)

L'attuazione delle misure proposte è legata a un certo impegno iniziale delle parti interessate. Anche lo sforzo legato alle concrete procedure di messe a concorso potrebbe eventualmente aumentare sensibilmente. Ciononostante, se il processo in tal modo diviene più chiaro, l'impegno da investire da parte delle IT potrebbe diminuire. Inoltre, se le misure proposte contribuiscono a evitare ricorsi, lo sforzo di tutte le parti diminuisce considerevolmente.

Non è da attendersi che le misure proposte in oggetto comportino un aumento notevole dell'attività delle messe a concorso. I potenziali committenti che già guardano con favore a una messa a concorso potrebbero eventualmente farsi convincere dalle possibilità ad essa connesse. È tutto da vedere se si faranno persuadere anche i committenti più scettici nei confronti di questo strumento.

Raccomandazioni

Nel corso del processo di valutazione il team ha individuato numerose proposte per l'adeguamento della procedura di messa a concorso, da cui conseguono, in conclusione, le seguenti raccomandazioni rivolte all'UFT e ai Cantoni. Esse sono intese a migliorare l'attuazione della procedura di messa a concorso e ad aumentare l'attrattiva di questo strumento (anche per i committenti che ad oggi hanno delle riserve).

► **Raccomandazione 19: migliorare l'interazione tra la durata della concessione e la pianificazione della messa a concorso.** In prossimità di rinnovi delle concessioni, l'UFT dovrebbe permettere ai Cantoni, a determinate condizioni e con l'intento di un'armonizzazione, di richiedere anche concessioni dalla durata più breve se non è prevista una pianificazione di messa a concorso per le linee corrispondenti.

► **Raccomandazione 20: assicurare e comunicare il ruolo attivo dell'UFT a sostenere i Cantoni che ne presentano la necessità.** L'UFT dovrebbe, quando si presenta l'occasione, richiamare attivamente l'attenzione sulla possibilità effettuare messe a concorso. Nell'attuazione di messe a

concorso, esso dovrebbe offrire o assicurare in anticipo ai Cantoni che ne hanno bisogno un supporto tecnico e di contenuto sostanziale e fornire le risorse corrispondenti.

► **Raccomandazione 21: precisare le aspettative del committente nella documentazione della messa a concorso.** I committenti (Cantoni, UFT) dovrebbero precisare nella documentazione della messa a concorso cosa si attendono dalle offerte, per esempio in relazione al calcolo dei costi di esercizio nonché ai criteri di qualità.

► **Raccomandazione 22: ottimizzare la comunicazione e la motivazione della decisione di aggiudicazione.** I committenti (Cantone, UFT) dovrebbero comunicare e illustrare alle IT la decisione di aggiudicazione in modo tale che le basi della valutazione siano per loro giustificabili sul piano dei contenuti.

► **Raccomandazione 23: aggiornare e ottimizzare la guida alla messa a concorso.** L'UFT e i Cantoni dovrebbero aggiornare e perfezionare congiuntamente la guida alla messa a concorso esistente, allo scopo di renderlo un manuale tecnico costantemente aggiornato e orientato alle esigenze. La guida revisionata deve essere diffusa in modo attivo e costante agli uffici cantonali.

► **Raccomandazione 24: preparazione e comunicazione di esempi di successi e prove di efficacia di messe a concorso.** All'UFT si consiglia, congiuntamente ai Cantoni interessati, di elaborare una documentazione che includa esperienze pratiche, esempi di successi e prove di efficacia empiriche di messe a concorso di autolinee da divulgare attraverso i consueti canali di diffusione (sito internet dell'UFT, newsletter, convegni ecc.).

► **Raccomandazione 25: ottimizzare la ripartizione dei rischi (ricavi e aumento dei costi).** I Cantoni che decidono di mettere a concorso autolinee dovrebbero, di regola, considerare l'opzione di un'offerta al lordo. È altresì da esaminarsi come e in che misura i rischi (e le probabilità) di incremento dei costi delle singole posizioni (in particolare i costi del carburante) potrebbero essere ripartiti tra IT e committenti.

► **Raccomandazione 26: riflettere su innovazioni e sviluppi.** Le messe a concorso sono solo in parte idonee a rendere partecipi le IT nell'ottimizzazione dei programmi d'offerta (manca il confronto tra offerte ecc.). Nel caso in cui fosse auspicato un coinvolgimento delle IT (ed eventualmente di altri attori) deve essere esaminato, ed eventualmente elaborato, un sistema a due fasi.

► **Raccomandazione 27: procedura di messa a concorso semplificata per indennità di importi minori.** L'UFT dovrebbe, secondo il metodo dell'offerta indicativa, esaminare la possibilità di una procedura semplificata («messa a concorso light») con requisiti per l'offerta e criteri di valutazione più bassi a favore della messa a concorso di servizi di trasporto con importi di indennità minori (da definire).

Inhaltsverzeichnis

Abbildungen.....	XXX
Tabellen	XXXI
Abkürzungsverzeichnis.....	XXXII
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Ziele und Fragestellungen der Evaluation	3
1.3 Aufbau des Berichts.....	5
2 Konzeptionelle und empirische Grundlagen der Evaluation.....	7
2.1 Evaluationskonzept	7
2.2 Wirkungsmodell	7
2.3 Evaluationsprozess und methodisches Vorgehen	10
2.3.1 Überblick zu Ausschreibungen, Anreizstrukturen und Rahmenbedingungen	10
2.3.2 Vertiefung durch Fallstudien in Kantonen	13
2.3.3 Synthesearbeiten und Workshop	16
3 Evaluationsgegenstand: Ausschreibungen von Buslinien im RPV.....	17
3.1 Grundlagen von Ausschreibungsverfahren	17
3.1.1 Ausschreibungspflicht und Ausnahmegründe	17
3.1.2 Verfahrensgrundsätze bei Ausschreibungen	18
3.1.3 Ausschreibungsplanung	19
3.1.4 Ablauf des Verfahrens und Aufgabenteilung zwischen BAV und Kantonen	19
3.1.5 Ausschreibungsleitfaden als Hilfsmittel	21
3.2 Übersicht über bisher erfolgte Ausschreibungen.....	21
3.2.1 Häufigkeit von Ausschreibungen.....	21
3.2.2 Ausschreibungsaktivitäten der Kantone	22
3.2.3 Ausgeschriebene Buslinien	24
3.2.4 Charakterisierung der ausgeschriebenen Linien	26
3.2.5 Beteiligung, Vergabeentscheide und Beschwerden.....	26
4 Rahmenbedingungen und Grundlagen der Ausschreibung von Buslinien in den Kantonen.....	29
4.1 Übersicht über ausschreibende Stellen in den Kantonen	29
4.1.1 Rechtliche und strategische Grundlagen von Ausschreibungen	29
4.1.2 Personaldotation.....	30
4.1.3 Beteiligung an Transportunternehmen.....	31
4.1.4 Allgemeine Beurteilung von Ausschreibungen	31
4.2 Ermittlung von Ausschreibungsbedarf, Prüfung der Option «Ausschreibung»	33

4.3	Gründe, Motive und Ziele von Ausschreibungen von Buslinien im RPV	36
4.4	Gründe und Motive, auf die Ausschreibung von Buslinien im RPV zu verzichten.....	38
4.5	Möglichkeiten, Ausschreibungen attraktiver zu machen	43
4.6	Auswirkungen des künftigen Obligatoriums von Zielvereinbarungen auf Ausschreibungen.....	45
5	Ausschreibungsverfahren	47
5.1	Prozessorganisation	47
5.2	Ablauf/Handhabung der Prozessschritte	47
5.3	Ausschreibungsplanung.....	47
5.4	Ausschreibungsunterlagen	48
5.4.1	Bewertungskriterien	48
5.4.2	Technische Konzepte	50
5.4.3	Risikoverteilung.....	51
5.4.4	Arbeitsbedingungen	52
5.4.5	Übertragung von Betriebsmitteln, Infrastruktur und Personal.....	52
5.4.6	Unklarheiten (Fragerunde).....	53
5.5	Bewertung der Offerten	54
5.5.1	Bewertungsprozess und Vergleichbarkeit	54
5.5.2	Qualität der Offerten	54
5.6	Vergabeentscheid.....	56
5.6.1	Vergabeentscheid	56
5.6.2	Debriefing.....	57
5.7	Beschwerden gegen Vergabeentscheide	57
5.7.1	Motive für Beschwerden.....	57
5.7.2	Beschwerdeentscheide	58
5.8	Beurteilung des Verfahrens.....	60
5.8.1	Verfahrenseffizienz	60
5.8.2	Fairness der Verfahren.....	62
5.9	Unterstützung bei der Durchführung von Ausschreibungen	62
5.9.1	Externe Unterstützung.....	62
5.9.2	Rolle des BAV	64
5.9.3	Ausschreibungsleitfaden.....	65
5.9.4	Austausch mit anderen Bestellern	66
5.10	Anpassungsbedarf	67
6	Zielerreichung und Auswirkungen von Ausschreibungen.....	69
6.1	Beurteilung der Zielerreichung von Ausschreibungen	69
6.2	Erfolgsfaktoren	70

6.3	Unerwünschte Auswirkungen	71
6.4	Ausblick: Mögliche weitere Ziele von Ausschreibungen	72
7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	76
7.1	Beantwortung der Evaluationsfragen	76
7.2	Bedarf und Möglichkeiten für Anpassungen an Ausschreibungen	85
7.3	Empfehlungen	99
	Dokumente und Literatur.....	111
	Anhang 1: Steckbriefe der seit 2013 erfolgten Ausschreibungen	114
	Anhang 2: Differenzierte Haltungen zu Ausschreibungen.....	121
	Anhang 3: Erhebungsraster für die Vertiefungsphase	123
	Anhang 4: Fragebogen der Online-Befragung	128

Abbildungen

Abbildung 1: Wirkungsmodell der Konzessionierung, Bestellung und Abgeltung von Buslinien im RPV	9
Abbildung 2: Untersuchungsblöcke der Evaluation	10
Abbildung 3: Anzahl Ausschreibungen von Buslinien mit Bundesbeteiligung 1996-2020	22
Abbildung 4: Anzahl Ausschreibungen pro Kanton 1996-2020.....	23
Abbildung 5: Anzahl ausgeschriebene Linien pro Ausschreibung (RPV und Ortsverkehr).....	24
Abbildung 6: Anzahl Bieter pro Ausschreibung.....	27
Abbildung 7: Stellenprozente für Bestellung von RPV-Leistungen in den zuständigen kantonalen Stellen	30
Abbildung 8: Haltung gegenüber Ausschreibungen von Buslinien	32
Abbildung 9: Aktivitäten zur Prüfung einer Ausschreibung	33
Abbildung 10: Erwägung von Ausschreibungen in bestimmten Situationen	34
Abbildung 11: Wichtigste Gründe für einen Verzicht auf eine Ausschreibung.....	41
Abbildung 12: Einschätzung der Zielerreichung bisheriger Ausschreibungen	69
Abbildung 13: Haltung gegenüber Ausschreibungen von Buslinien (Differenzierte Auswertung, Teil 1).....	121
Abbildung 14: Haltung gegenüber Ausschreibungen von Buslinien (Differenzierte Auswertung, Teil 2).....	122

Tabellen

Tabelle 1: Geführte Initialinterviews.....	11
Tabelle 2: Geführte Vertiefungsinterviews	15
Tabelle 3: Aufgabenteilung im Ausschreibungsverfahren gemäss Ausschreibungsleitfaden	20
Tabelle 4: Anzahl Ausschreibungen von Buslinien mit Bundesbeteiligung 1996-2020.....	22
Tabelle 5: Anzahl Ausschreibungen pro Kanton 1996-2020	23
Tabelle 6: Anzahl ausgeschriebene Linien (RPV und Ortsverkehr)	24
Tabelle 7: Ausschreibungen mit neuen Linien	25
Tabelle 8: Übersicht der seit 2013 erfolgten Ausschreibungen von Buslinien im RPV	25
Tabelle 9: Ergebnis der Ausschreibungen (Betreiberwechsel ja/nein)	28
Tabelle 10: Beschwerden gegen Vergabeentscheide	28
Tabelle 11: Rechtliche und strategische Grundlagen für die Ausschreibung von Buslinien	29
Tabelle 12: Kanton als Eigner von Transportunternehmen	31
Tabelle 13: Ausschreibungserfahrung der Kantone	35
Tabelle 14: Ansatzpunkte zur Abschwächung von Gründen, auf Ausschreibungen zu verzichten	44
Tabelle 15: Auswirkung Obligatorium von Zielvereinbarungen.....	46
Tabelle 16: Austausch mit anderen öV-Bestellern	66
Tabelle 17: Massnahmenkatalog	86
Tabelle 18: Steckbriefe der seit 2013 erfolgten Ausschreibungen	114
Tabelle 19: Vergleiche zwischen ausgeschriebenen Linien (N = 19) und nicht ausgeschriebenen Linien (N = 989) anhand von Offertdaten.....	119

Abkürzungsverzeichnis

ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs
asm	Aare Seeland Mobil
BAV	Bundesamt für Verkehr
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
KKDöV	Konferenz der kantonalen Delegierten des öffentlichen Verkehrs
öV	Öffentlicher Verkehr
OV	Ortsverkehr
PBG	Personenbeförderungsgesetz
QMS	Qualitätsmesssystem im RPV
RPV	Regionaler Personenverkehr
TPF	Transports publics fribourgeois
TU	Transportunternehmen
VB	Verkehrsbetriebe Biel
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren
ZV	Zielvereinbarung
ZVB	Zugerland Verkehrsbetriebe
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der regionale Personenverkehr (RPV)¹ umfasst den Verkehr innerhalb von Regionen (einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften) sowie den Personenverkehr zwischen benachbarten (auch ausländischen) Regionen. Aktuell betreiben 114 Transportunternehmen (TU) rund 1'400 Linien des RPV (Bahn, Bus, Seilbahnen). Weil die meisten davon nicht kostendeckend sind, werden sie vom Bund und von den Kantonen im Sinne einer Verbundaufgabe mit jährlich rund 2 Mia. CHF subventioniert, wobei rund ein Drittel davon für den Busverkehr aufgewendet wird (BAV 2015a). Der Bund trägt schweizweit rund 50% der gesamten ungedeckten Kosten. Die Abgeltungen werden im sogenannten Bestellverfahren festgelegt: Bund und Kantone, die so genannten Besteller, legen alle zwei Jahre fest, welche RPV-Angebote sie zu welchen Kosten gemeinsam bestellen (Ecoplan 2014: 27). Sie machen den Transportunternehmen Vorgaben zum gewünschten Angebot (Fahrplan) und zu den verfügbaren Finanzmitteln. Die Transportunternehmen – in der Regel die bestehenden Betreiber der fraglichen Linien – unterbreiten daraufhin Offerten für die einzelnen Linien. Nach Verhandlung und Bereinigung dieser Angebote werden die Verhandlungsergebnisse in Angebotsvereinbarungen zwischen Besteller und Transportunternehmen festgehalten.² Diese regeln für jeweils eine zweijährige Fahrplanperiode das Angebot (Fahrplan) sowie die Abgeltungen für die betreffenden Linien. Das Bestellverfahren ist auf zwei Zieldimensionen ausgerichtet (Ecoplan 2014: 39): Es soll erstens zu einem bedürfnisgerechten Angebot im RPV führen, das sich an der Nachfrage orientiert, eine angemessene Grunderschliessung sicherstellt sowie Anliegen der Regionalpolitik, der Raumordnungspolitik, des Umweltschutzes sowie von Menschen mit Behinderung berücksichtigt. Zweitens soll das Angebot langfristig bezahlbar sein: Die Höhe der Abgeltung soll in einem wirtschaftlichen Verhältnis zu den Leistungen stehen, und der von den Bestellern gewünschte Ausbau des Angebotes soll finanzierbar sein.

Als Alternative zu diesen Verhandlungen mit den bestehenden Anbietern haben die Kantone die Möglichkeit, Transportleistungen auszuschreiben. Im Ausschreibungsverfahren verhandeln die Besteller nicht mit dem bisher anbietenden Transportunternehmen über Angebot und Abgeltung, sondern sie schreiben die zu erbringenden Transportleistungen öffentlich aus und wählen unter den eingehenden Angeboten dasjenige aus, das die vordefinierten Zuschlagskriterien am besten erfüllt (Bundesrat 2010: 929ff.). Nach erfolgtem Zuschlag schliessen die Besteller und das erfolgreiche Transportunternehmen eine Vergabevereinbarung ab. Diese regelt die langfristige Zusammenarbeit (in der Regel über 10 Jahre) und bildet die

¹ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/rpv.html> (abgerufen am 30.11.2021)

² <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/rpv/bestellverfahren.html> (abgerufen am 30.11.2021)

Grundlage für die Offerten im zweijährigen Bestellverfahren, das für beide Seiten entsprechend administrativ schlanker und effizienter ablaufen sollte (Bundesrat 2010: 932f.). Während der Laufzeit einer Vergabevereinbarung sind Transportunternehmen grundsätzlich vor weiteren Ausschreibungen geschützt (Bundesrat 2010: 972f.).

Das Instrument der Ausschreibung zielt darauf ab, die Effizienz im öffentlichen Verkehr zu erhöhen, die unternehmerischen Anstrengungen der Transportunternehmen zu unterstützen und eine hohe Qualität des öffentlichen Verkehrs zu erhalten (BAV 2015: 1). Seit der Einführung des Bestellprinzips mit der Revision des Eisenbahngesetzes 1996 haben mehrere Kantone von diesem Instrument Gebrauch gemacht (AÖV BE 2011). Auf Bundesebene bestand seit 2010 lediglich eine allgemeine Bestimmung auf Verordnungsstufe³, wonach Ausschreibungen in gewissen Fällen möglich sind. Die konkrete Regelung und Anwendung dieses Instruments war den Kantonen überlassen. 2003 erstellte das Bundesamt für Verkehr (BAV) gemeinsamen mit den Kantonen einen Leitfaden für Ausschreibungen im Busbereich (fortan «Ausschreibungsleitfaden»), der bis 2015 laufend weiterentwickelt wurde (BAV 2015). Im Zuge des zweiten Schritts der Bahnreform 2 (Bahnreform 2.2) erliessen Bundesrat und Parlament einen neuen bundesrechtlichen Rahmen für Ausschreibungen. Ziel war es, Ausschreibungen klarer zu regeln und die Praxis zu vereinheitlichen. Dadurch sollten die Rechtssicherheit erhöht und die Gleichbehandlung von Transportunternehmen, die Leistungen in mehreren Kantonen erbringen, sichergestellt werden (Bundesrat 2010: 931 und 935f.). Mit Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmungen im Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1) und der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV; SR 745.16) am 1. Juli 2013 wurden die Voraussetzungen für Ausschreibungen ausführlicher geregelt und vereinheitlicht. Das Verfahren beruht nun in der ganzen Schweiz auf den gleichen Kriterien. Bund und Kantone schreiben «im gegenseitigen Einvernehmen Angebote des gemeinsam bestellten regionalen Personenverkehrs auf der Strasse» grundsätzlich aus⁴ (Art. 32 Abs. 1 und Art. 32c PBG). In den in Art. 32. Abs. 2 PBG aufgeführten Fällen erfolgt keine Ausschreibung (vgl. ausführlicher in Abschnitt 3.1.1). Für Angebote im Schienenpersonenverkehr bleiben Ausschreibungen in jedem Fall freiwillig.

Der Entscheid über die Durchführung einer Ausschreibung von Buslinien im RPV und die Federführung über den Ausschreibungsprozess liegt bei den einzelnen Kantonen. Das BAV begleitet die Kantone dabei und leistet rechtliche und materielle Unterstützung im Prozess. Die Offertbewertungen und der Vergabeentscheid erfolgen gemeinsam durch das BAV und

³ Art. 27 ARPV in der bis am 1. Juli 2013 geltenden Fassung

⁴ Der Bundesrat sah in seiner Botschaft zur Bahnreform 2 vor, dass Ausschreibungen «grundsätzlich» erfolgen sollen (Bundesrat 2010: 932) und sprach im Busbereich mehrfach von einer «Ausschreibungspflicht» (z.B. Bundesrat 2010: 934; vgl. auch BAV 2015: 9f.).

den ausschreibenden Kanton. Das BAV erlässt eine Verfügung mit dem Vergabeentscheid und der Konzession⁵ für den Betrieb der ausgeschriebenen Linien.

Bei der Verbreitung und Umsetzung des Instruments «Ausschreibung von Buslinien» zeigen sich Unterschiede zwischen den Kantonen (vgl. Abschnitt 3.2). Seit 1996 haben insgesamt 13 Kantone mindestens eine Ausschreibung durchgeführt, wobei zehn davon dies lediglich ein- oder zweimal taten. Die Ausschreibungspraxis unterscheidet sich z.B. hinsichtlich der Motive und Ziele von Ausschreibungen, des ausgeschriebenen Angebotsvolumens, der Organisation und der Abwicklung des Verfahrens. Auch die personellen Ressourcen und das Fachwissen zur Durchführung von Ausschreibungen sind je nach Kanton unterschiedlich vorhanden.

Vor diesem Hintergrund hat das BAV beschlossen, das Instrument «Ausschreibung von Buslinien im RPV» einer Evaluation zu unterziehen. Es gilt, die seit Inkrafttreten der Bahnreform 2.2 am 1. Juli 2013 gesammelten Erfahrungen damit aufzuarbeiten, Erfolgsfaktoren aufzuzeigen und Lerneffekte im Hinblick auf eine bessere Umsetzung zu ermöglichen.

1.2 Ziele und Fragestellungen der Evaluation

Es handelt sich vorliegend um eine *Prozessevaluation*. Sie untersucht nicht die konkreten Auswirkungen einzelner Ausschreibungen, sondern befasst sich mit dem Instrument «Ausschreibung» und dem damit zusammenhängenden Verfahren. Die Evaluation soll entsprechend:

- überprüfen, ob das bundesrechtlich normierte Verfahren wie vorgesehen zum Tragen kommt, effizient und wirksam ist.
- Stärken, Schwächen und Umsetzungshürden des Instruments «Ausschreibungen im regionalen Busverkehr» identifizieren.

Die Evaluation soll die Grundlagen liefern, um die Umsetzung der Ausschreibungen von Buslinien innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens und der vorgesehenen Anpassungen im Rahmen der Reformvariante «Optimierung» (UVEK 2019)⁶ zu verbessern. Das Verfahren

⁵ Für die gewerbmässige Beförderung von Reisenden mit regelmässigen Fahrten in einem Transportmittel ab einer bestimmten Grösse muss ein Transportunternehmen über eine Personenbeförderungskonzession verfügen. Der Bund, konkret das BAV, erteilt eine solche auf ein entsprechendes Gesuch einer TU hin, sofern die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind (Art. 6 und 9 PBG). Die Konzession legt die mit einem bestimmten Verkehrsmittel zu betreibenden Linien für eine gewisse Dauer (in der Regel 10 Jahre) fest und kann auch das Mindestangebot und -qualität, Halteorte und weitere Vorgaben bzw. Pflichten definieren (Greinus et al. 2020: 67f.; 128f.).

⁶ Im Rahmen der laufenden Reform des Bestellsystems im RPV schlägt der Bundesrat (2021) dem Parlament die Variante «Optimierung» vor. Diese sieht Verbesserungen bei der Effizienz, eine höhere Verbindlichkeit bei der Finanzierung und einfachere Verfahren vor. Das Instrument der Zielvereinbarungen soll deutlich gestärkt und ein schweizweites Benchmarkingsystem zu Qualität und Kosten geschaffen werden (wobei mit dem Qualitätsmesssystem im RPV (QMS) bereits ein umfassendes Qualitätsbenchmarking im Einsatz ist und derzeit ein nationales Kostenbenchmarking aufgebaut wird). Der Nationalrat behandelte die Vorlage in der Wintersession 2021. Quelle: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20210039> (abgerufen am 15.2.2022).

soll effizienter gestaltet werden und eine umfassendere und erfolgreichere Anwendung dieses Instruments ermöglichen. Ausschreibungen sollten somit attraktiver werden, auch für diejenigen Kantone, die bisher eher zurückhaltend oder überhaupt nicht davon Gebrauch gemacht haben.

Das Pflichtenheft für die Evaluation formuliert drei Frageblöcke:

- A) Wie wird der Erfolg einer Ausschreibung von Buslinien gemessen und welches sind die Erfolgsfaktoren bei der Ausschreibung?
- Welche Ziele verfolgen die Besteller mit ihren Ausschreibungen und sind diese Ziele für alle Beteiligten von Anfang an klar genug formuliert?
 - Wird der Erfolg von Ausschreibungen anhand dieser Ziele nach dem Verfahren überprüft?
 - Hinsichtlich der Ausschreibung von Buslinien gibt es in der Schweiz vielfältige Erfahrungen. Welche Erfolgsfaktoren lassen sich feststellen?
 - Wirken sich die jeweiligen Ausschreibungsgründe auf den Erfolg einer Ausschreibung aus?
 - Welches sind die heiklen oder gar zu vermeidenden Punkte bei der Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen?
 - Welche Lerneffekte für den Erfolg einer Ausschreibung lassen sich aus den eingereichten Beschwerden ziehen?
 - Wie sind diese Erfolgsfaktoren abzuleiten und welche Rahmenbedingungen müssen erfüllt sein, damit sich die Erfolgsfaktoren für die ganze Schweiz verallgemeinern lassen?
- B) Wie kann das Verfahren zur Ausschreibung von Buslinien effektiver und effizienter gestaltet werden?
- Wie lässt sich das Ausschreibungsverfahren für Buslinien verbessern, um die Ziele zu erreichen und zugleich die Effizienz zu steigern?
 - Erweisen sich die Hilfsinstrumente als nützlich und wie können sie verbessert werden? Werden andere Inhalte oder Formen der Unterstützung benötigt?
 - Welche Verbesserungen können vorgenommen werden, um die Ausschreibung für Besteller attraktiver zu machen, die zurückhaltend mit Ausschreibungen sind?
 - Welche Auswirkungen haben die im Rahmen der Evaluation vorgeschlagenen Massnahmen (auf die Besteller und TU sowie auf das gesamte öffentliche Verkehrssystem und auf die Gesellschaft)?
- C) Werden durch die Ausschreibung von Buslinien unerwünschte Auswirkungen hervorgerufen? Welche und wie kann ihnen entgegengewirkt werden?
- Begünstigt das aktuelle Verfahren die Entstehung von Verzerrungen oder kontraproduktivem Verhalten? Beispiele:

- Erhöht die Ausschreibung von Buslinien das Risiko von Lohndumping durch die anbietenden Unternehmen (was nicht der Fall sein sollte, da das Unternehmen, das auf eine solche Praxis zurückgreift, vom Verfahren ausgeschlossen werden muss)?
- Ist es für neue Unternehmen möglich, mit der derzeitigen Umsetzung von Ausschreibungen im Busbereich in den Markt einzutreten?
- Sind Buslinien, die nicht der Ausschreibung eines Verkehrsunternehmens unterliegen, von der Ausschreibung anderer Linien betroffen?
- Wird die Planung von Ausschreibungen zu anderen Zwecken als der Organisation und Koordination genutzt (insbesondere um Druck auf die TU auszuüben)?
- Was sind die beobachteten und potenziell unerwünschten Auswirkungen, welche Folgen haben sie und wie kann ihnen entgegengewirkt werden?

Bei der vorliegenden Evaluation geht es somit im Wesentlichen darum, die bisherigen Erfahrungen mit Ausschreibungen von Buslinien im RPV vor allem aus Sicht der Besteller und der Transportunternehmen aufzuarbeiten, Erfolgsfaktoren und unerwünschte Auswirkungen zu identifizieren und Empfehlungen zur Anpassung des Ausschreibungsverfahrens abzugeben, welche den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Kantone gerecht werden.

Damit die Evaluation möglichst nützliche Verbesserungen empfehlen kann, galt es auch, die konkreten Hindernisse und Schwierigkeiten bei der Durchführung von Ausschreibungen sowie Vorbehalte von bisher eher zurückhaltenden Kantonen zu erheben. Das Evaluationsteam ging deshalb zusätzlichen Fragen nach:

- Aus welchen Gründen führen Kantone Ausschreibungen durch bzw. verzichten ganz oder in einzelnen Fällen darauf? Welche positiven und negativen Anreize haben die Kantone, Buslinien auszuschreiben?
- Wo liegen für die Kantone der Nutzen bzw. die Vorteile und Nachteile von Ausschreibungen gegenüber dem Bestellverfahren ohne Ausschreibung?
- Welche Rahmenbedingungen beeinflussen die Anreize und die Praxis der einzelnen Kantone bezüglich der Ausschreibung von Buslinien im RPV?
- Welche Erfahrungen machen Kantone mit Zielvereinbarungen im RPV? Wie wirkt sich das künftige Obligatorium von Zielvereinbarungen (UVEK 2019) mutmasslich auf die Ausschreibungspraxis der Kantone aus?

1.3 Aufbau des Berichts

Das folgende Kapitel 2 präsentiert die konzeptionellen und empirischen Grundlagen der Evaluation, d.h. das Evaluationskonzept, das Wirkungsmodell des Evaluationsgegenstandes und die eingesetzten Methoden zur Informationsgewinnung. Kapitel 3 stellt den untersuchten Evaluationsgegenstand, das Instrument «Ausschreibung von Buslinien im RPV» vor und präsentiert eine Übersicht über die seit 1996 erfolgten Ausschreibungen. In Kapitel 4 werden Rahmenbedingungen und Grundlagen von Ausschreibungen diskutiert, d.h. die

institutionellen Kontextfaktoren in den Kantonen sowie die Gründe und Motive, Ausschreibungen durchzuführen oder nicht. Kapitel 5 beleuchtet die bisherige Praxis und Erfahrungen mit den seit 2013 durchgeführten Ausschreibungen aus Sicht der Beteiligten (BAV, Kantone, Transportunternehmen) entlang der verschiedenen Verfahrensschritte. Die Zielerreichung und Auswirkungen dieser Ausschreibungen sind Gegenstand von Kapitel 6. Im bilanzierenden Kapitel 7 werden zunächst die Evaluationsfragen beantwortet. Danach erfolgt ein zusammenfassender Überblick über den Bedarf an Anpassung des Instruments «Ausschreibung» und über Möglichkeiten zu dessen Optimierung. Aus diesen werden schliesslich Empfehlungen abgeleitet und präsentiert.

2 Konzeptionelle und empirische Grundlagen der Evaluation

Das vorliegende Kapitel beschreibt, wie die in der vorliegenden Evaluation vorgenommenen Bewertungen zustande kamen. Abschnitt 2.1 beschreibt das Design und die Bewertungskriterien der Evaluation. Abschnitt 2.2 präsentiert das Wirkungsmodell, welches als analytische Grundlage dient, und Abschnitt 2.3 stellt das Vorgehen zur Informationserhebung vor.

2.1 Evaluationskonzept

Die vorliegende Evaluation hat vorwiegend formativen Charakter; sie ist auf die Identifikation von Verbesserungsmöglichkeiten ausgerichtet. Konkrete Hinweise für Verbesserungen auf gute Praktiken ergeben sich erstens analytisch aus dem Quervergleich verschiedener Vorgehensweisen bei Ausschreibungen und aus ihrem jeweiligen Erfolgsgrad, zweitens aus der erfahrungsgestützten Beurteilung des Vorgehens und der Lerneffekte im Zeitverlauf durch die an Ausschreibungsverfahren beteiligten Akteure, drittens aus Beschwerdeverfahren in Zusammenhang mit Ausschreibungen sowie viertens aus allfälligen Bedürfnissen der Kantone nach Unterstützung und Hilfsmitteln bei der Durchführung von Ausschreibungen.

Aus summativer (bilanzierender) Perspektive sind die *Praktikabilität*, *Effizienz* und *Wirksamkeit* des Instruments «Ausschreibung» und des damit verbundenen Verfahrens zentrale Bewertungskriterien. Die Bewertung stützt sich auf die beobachtete Praxis der Besteller bei der Ausschreibung von Buslinien, auf die Einschätzung des Erfolgs dieser Ausschreibungen durch die Besteller sowie auf beobachtete allfällige unerwünschte Auswirkungen von Ausschreibungen auf Transportunternehmen und das Busangebot in einer bestimmten Region.

2.2 Wirkungsmodell

Analytische Grundlage der Evaluation bildet ein Wirkungsmodell der Konzessionierung, Bestellung und Abgeltung von Buslinien im RPV. Dieses dient folgenden Zwecken:

- Visualisierung des Evaluationsgegenstandes «Ausschreibung von Buslinien» zur Sicherstellung eines gemeinsamen Verständnisses
- Einbettung der Ausschreibung von Buslinien in den grösseren Kontext der Konzessionierung, Bestellung und Abgeltung von Buslinien im RPV
- Visualisierung der beabsichtigten Wirkungen der Konzessionierung, Bestellung und Abgeltung
- Aufzeigen der Einflussfaktoren auf das Verhalten der Kantone im Bestellverfahren bzw. auf die Anwendung des Instruments «Ausschreibung»
- Diskussionsgrundlage für die Interpretation der Befunde, Unterstützung der Kommunikation und Umsetzung von Empfehlungen aus der Evaluation

Das Modell hat nicht zum Zweck, die Prozessschritte des Konzessions-, Bestell- und des Ausschreibungsverfahrens und die Rollen der Beteiligten detailliert abzubilden. Hierzu

finden sich Schemen in Berichten und Leitfäden (Konzessionsverfahren: Greinus et al. [2020: 128ff.], Bestellverfahren: Ecoplan [2014: 33f.], Ausschreibung: BAV [2015: 36ff.]).

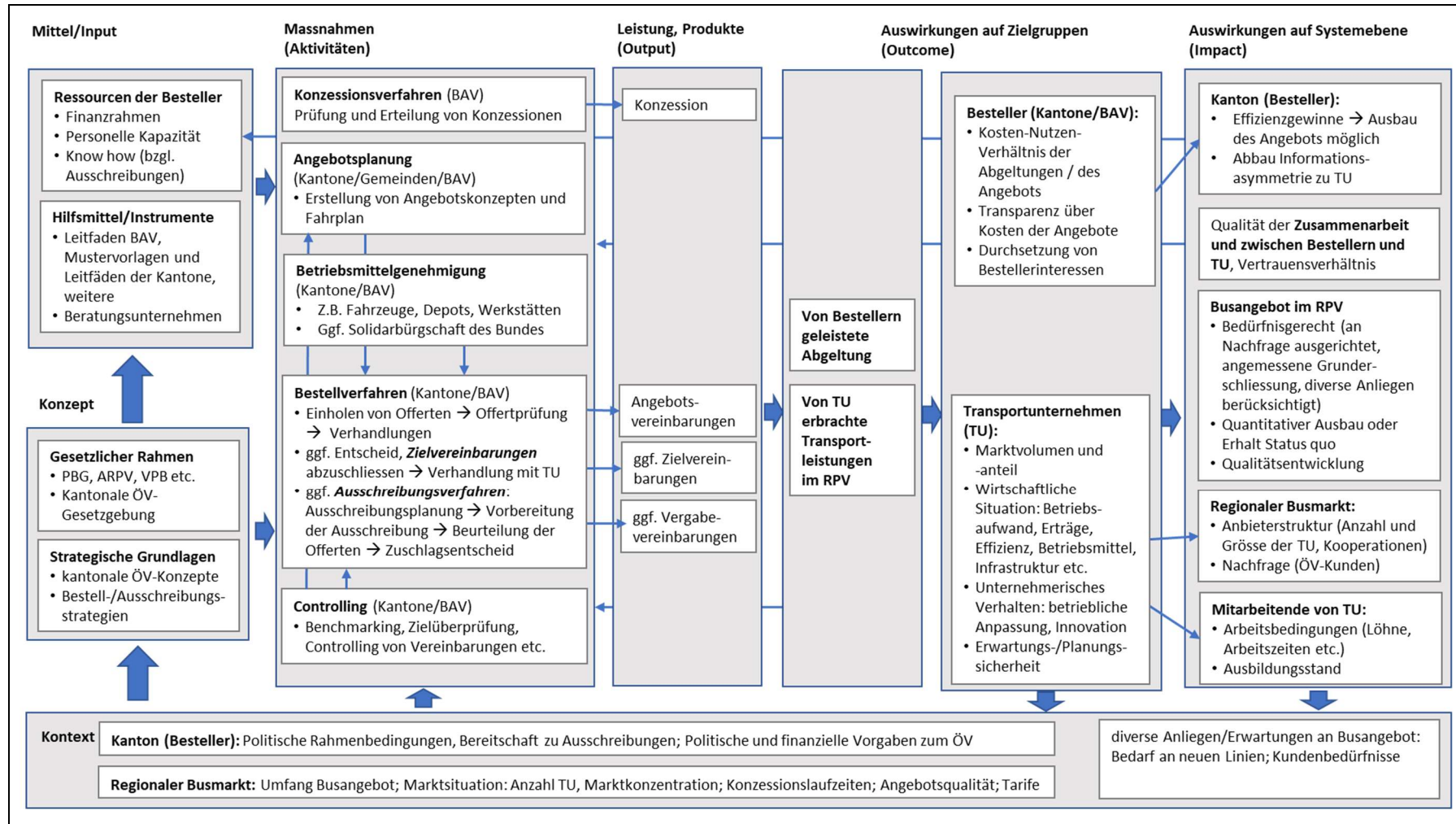
Das Wirkungsmodell visualisiert die Wirkungslogik des untersuchten Gegenstands entlang von verschiedenen Stufen (vgl. Balthasar/Fässler 2017; Brunold et al 2017):

- **Konzept/Mittel/Input:** Konzeptionelle Grundlagen des untersuchten Gegenstands (Ziele, vorgesehene Instrumente und Aktivitäten zur Zielerreichung, Aussagen zu personellen und finanziellen Ressourcen, Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben).
- **Aktivitäten:** Aktivitäten und Vollzugsaufgaben, die für die Leistungserbringung bzw. Outputproduktion notwendig sind.
- **Outputs:** Konkrete Leistungen/Angebote/Produkte der umsetzenden Akteure, die sich an bestimmte Zielgruppen richten, und bei diesen Veränderungen auslösen sollen.
- **Outcome:** Durch Outputs ausgelöste Veränderungen bei den Zielgruppen auf Ebene Wissen, Fähigkeiten und Verhalten. Direkte kurz- bis mittelfristige Wirkungen des Handelns der umsetzenden Akteure.
- **Impact:** Längerfristige Wirkungen der Outcomes auf Systemebene.
- **Kontext:** (Exogene) politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche Faktoren, die die betrachteten Aktivitäten und ihre Wirkungsweise förderlich oder hinderlich beeinflussen.

Ein Wirkungsmodell dient u.a. der Komplexitätsreduktion. Es weist deshalb zwangsläufig einen gewissen Abstraktionsgrad auf und bedingt stets die Vereinfachung von Zusammenhängen und eine gewisse Fokussierung.

In Abbildung 1 sind die oben vorgestellten Modellstufen auf die Bestellung und Abgeltung von RPV-Angeboten übertragen. Diese Übertragung wurde während des Evaluationsprozesses gestützt auf verschiedene Berichte und Leitfäden und auf die gewonnenen Erkenntnisse vom Evaluationsteam iterativ entwickelt und mit der Begleitgruppe diskutiert.

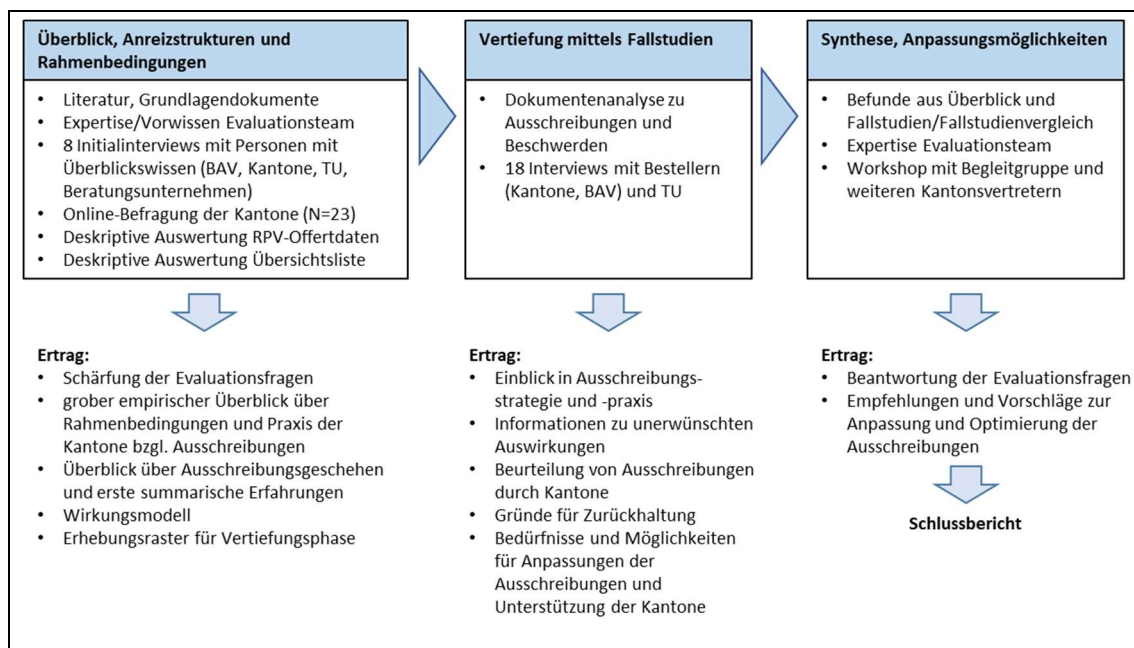
Abbildung 1: Wirkungsmodell der Konzessionierung, Bestellung und Abgeltung von Buslinien im RPV



2.3 Evaluationsprozess und methodisches Vorgehen

Die Themen und Fragestellungen der Evaluation wurden in drei aufeinander aufbauenden Untersuchungsblöcken bearbeitet (Abbildung 2). Die einzelnen Untersuchungsblöcke und das methodische Vorgehen sind nachfolgend kurz erläutert.

Abbildung 2: Untersuchungsblöcke der Evaluation



Eine vom BAV eingesetzte und geleitete Begleitgruppe⁷ unterstützte das Evaluationsteam bei der Konzeption und Umsetzung der Evaluation. Die Begleitgruppe nahm Stellung zum Evaluationskonzept, zu den Erhebungsinstrumenten (Fragebogen für Online-Befragung und Erhebungsraster), zur Auswahl der vertieft untersuchten Ausschreibungen, zum Entwurf des Wirkungsmodells und zum Schlussbericht der Evaluation. Einige Mitglieder der Begleitgruppe standen zudem als Interviewpartner/innen zur Verfügung und nahmen an einem Workshop zur Diskussion von Anpassungsvorschlägen teil.

2.3.1 Überblick zu Ausschreibungen, Anreizstrukturen und Rahmenbedingungen

Im ersten Block analysierte das Evaluationsteam die Anreizstrukturen und Rahmenbedingungen der Kantone in Bezug auf Ausschreibungen und arbeitete bestehendes Wissen zum Thema auf. Diese Arbeiten dienten dazu, die Evaluationsfragen zu schärfen, das Wirkungsmodell zu erarbeiten und ein Erhebungsraster für die Vertiefungsphase zu entwickeln. Zugleich verschaffte sich das Evaluationsteam einen empirischen Überblick über die

⁷ Die Mitglieder der Begleitgruppe sind im Impressum aufgelistet.

Rahmenbedingungen, Haltungen und Erfahrungen aller Kantone in Bezug auf die Ausschreibung von RPV-Buslinien. Untersuchungsblock 1 umfasste folgende methodischen Elemente:

Synthese bestehender Literatur und eigener Expertise

Anhand von vorliegender Literatur und Erfahrungsberichten (Abegg et al. 2019; Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern 2011; Ecoplan 2014; Greinus et al. 2020; Gross 2011; Kern 2014; Wegelin/von Arx 2015) und eigener Erfahrung aus Forschungs- und Beratungstätigkeit in der Schweiz, Deutschland und weiteren EU-Ländern verschaffte sich das Evaluationsteam einen Überblick über den dokumentierten Stand des Wissens zur Ausschreibung von Buslinien im RPV. Dieser Schritt lieferte Hinweise auf die Gründe und Motive von Bestellern, Ausschreibungen durchzuführen bzw. darauf zu verzichten, auf Nutzen und Effekte von Ausschreibungen, auf wichtige Rahmenbedingungen von Ausschreibungen, auf bisherige Erfahrungen mit Ausschreibungen und Erfolgsfaktoren. Dieses Wissen diente als Grundlage für die Konzeption der Online-Befragung und des Erhebungsrasters für die Vertiefungsphase (Abschnitt 2.3.2). Zudem wurden einzelne Ergebnisse aus der Literatur dort, wo ein direkter Bezug besteht, mit den Analysen des Evaluationsteams verknüpft.

Im Rahmen dieses Schrittes erfolgte auch eine systematische Auseinandersetzung mit dem Ausschreibungsleitfaden des BAV (2015). Dieser gibt Hinweise auf die idealtypischen Verfahrensschritte, die vorgesehene Rollenteilung zwischen BAV und Kantonen, die Anforderungen an Ausschreibungen und mögliche Herausforderungen bei deren Durchführung und half so bei der Konzeption des Online-Fragebogens (s.u.).

Initialinterviews mit Personen mit Überblickswissen

Das Evaluationsteam führte 8 leitfadengestützte Video-Interviews mit Personen in verschiedenen Rollen (BAV, Kantone, Transportunternehmen, Beratung von Bestellern; Tabelle 1), die über Überblickswissen zum Thema verfügen und sich aus einer vergleichenden Perspektive zur Praxis und zu den Erfahrungen mit bisherigen Ausschreibung äussern konnten. Bei zwei dieser Interviews handelte es sich um Gruppengespräche.

Tabelle 1: Geführte Initialinterviews

Person(en)	Institution/Funktion	Bezug zu Ausschreibungen
Pierre-André Meyrat	BAV, Chef Abteilung Finanzierung	Überblick über Tätigkeit des BAV im Bereich Ausschreibungen, gesetzgeberische Erfahrungen mit Ausschreibungen
Regula Herrmann	BAV, Chefin Sektion Marktzugang	Überblick über Tätigkeit des BAV im Bereich Ausschreibungen; operative Erfahrungen mit früheren Ausschreibungen
Michel Jampen	BAV, Chef Sektion Personenverkehr	

Person(en)	Institution/Funktion	Bezug zu Ausschreibungen
Marie de Martignac Martin Meichtry Roland Wittwer Malgorzata Hilik	BAV, Mitarbeitende der Sektionen Personenverkehr, Marktzugang und Rechtsdienst	Überblick über Tätigkeit des BAV im Bereich Ausschreibungen, operative und gesetzgeberische Erfahrungen mit früheren und heutigen Ausschreibungen, rechtliche Expertise
Christian Aebi	Kanton Bern, Co-Leiter Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination Co-Präsident KKDöV	Rege Ausschreibungstätigkeit des Kantons Bern, operative Erfahrung mit früheren Ausschreibungen, Überblick über kantonale Besteller
Oliver Baud	Canton de Neuchâtel, Chef Service des transports Vorstand KKDöV	Operative Erfahrung mit Ausschreibungen Überblick über kantonale Besteller (primär Westschweiz)
Christa Hostettler	PostAuto AG, Leiterin Mark und Kunden	Erfahrung als Incumbent ⁸ bei Ausschreibungen in der ganzen Schweiz, grosses TU
Roland Ochsner	BUS Ostschweiz AG, Unternehmensleiter	Erfahrung als Mitbewerber / kleineres TU
Dieter Egger	Rapp Trans AG, Assoziierter Partner	Operative Begleitung der Kantone bei der Durchführung aller Ausschreibungen seit 2013, gesamtschweizerischer Überblick über Ausschreibungspraxis

Online-Befragung der Kantone

Eine standardisierte Online-Befragung der für die Bestellung von Buslinien im RPV zuständigen kantonalen Stellen lieferte einen Überblick über die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Haltungen, Ziele und Erfahrungen der Kantone in Zusammenhang mit Ausschreibungen von RPV-Buslinien. Die Befragung deckte folgende Themenbereiche ab (vgl. Fragebogen in Anhang 4):

- Rahmenbedingungen der Bestellung und ggf. Ausschreibung von Buslinien im RPV
- Allgemeine Erfahrung mit der Ausschreibung von Buslinien im RPV
- Gründe für Verzicht auf Ausschreibungen
- Erfahrungen mit dem Ausschreibungsverfahren (sofern vorhanden)
- Beurteilung der Rolle des BAV und verschiedener Hilfsmittel bei Ausschreibungen
- Anpassungsbedarf und -möglichkeiten

23 der 26 angeschriebenen Kantone beteiligten sich an dieser Erhebung (Teilnahmequote: 88%). Aus den Kantonen BL, TI und VS liegen keine Antworten vor.

⁸ Als Incumbent wird der bisherige Betreiber von RPV-Leistungen bezeichnet.

Analyse der Ausschreibungsdatenbank

Das BAV führt eine interne Datenbank (Excel-Liste) mit verschiedenen Informationen zu den geplanten, laufenden und abgeschlossenen Ausschreibungen von Buslinien seit 1996. Eine summarische Auswertung der Angaben zu den Ausschreibungen mit Bundesbeteiligung zeigt die Entwicklung der Anzahl und verschiedener Merkmale der erfolgten Ausschreibungen und deren Verteilung auf die 26 Kantone im Zeitverlauf bzw. vor und nach der Bahnreform 2.2. Die Ergebnisse finden sich in Abschnitt 3.2.

Analyse der RPV-Offertdaten

Eine einfache, deskriptive Analyse der RPV-Offertdaten⁹ für das Fahrplanjahr 2019 ergänzt die Analyse der Ausschreibungsdatenbank: Die ausgeschriebenen Linien werden anhand einzelner ausgewählten Kenngrößen deskriptiv dargestellt und mit nicht ausgeschriebenen Linien verglichen. Dies gibt einen quantitativen Überblick zur Ausschreibungspraxis in der Schweiz und erlaubt, Schlüsse auf die Ausschreibungspraxis der Kantone zu ziehen.

2.3.2 Vertiefung durch Fallstudien in Kantonen

Der zweite Untersuchungsblock widmete sich der Vertiefung der Übersichtsbefunde und befasste sich mit den seit 2013 durchgeführten Ausschreibungen von Buslinien. Das Evaluationsteam untersuchte die konkreten Ausschreibungsverfahren, fragte Beteiligte nach ihren Erfahrungen mit dem Instrument «Ausschreibung», nach unerwünschten Auswirkungen der Ausschreibungen und nach Bedürfnissen und Möglichkeiten für Anpassungen und zur Unterstützung der Kantone.

Die Vertiefung erfolgte anhand eines systematischen Erhebungsrasters (vgl. Anhang 3), das die Hauptfragen der Evaluation sowie weitere Themen und Fragen, die sich aus Untersuchungsblock 1 ergaben, aufgriff und definierte, welche Informationen über welche Quellen erhoben wurden.

Untersuchungsblock 2 umfasste folgende Vorgehenselemente:

Analyse schriftlicher Unterlagen zu allen abgeschlossenen Ausschreibungen

Zu allen 10 seit 2013 abgeschlossenen Ausschreibungen mit Bundesbeteiligung analysierte das Evaluationsteam die Ausschreibungsunterlagen und den Bewertungsbericht mit dem Offertvergleich. Zusätzlich wurden die Ausschreibungsunterlagen und die Ergebnisse der

⁹ Die RPV-Offertdaten stammen aus den Offerten der TU, die diese im Rahmen des Bestellverfahrens mittels eines standardisierten Formulars beim BAV einreichen (<https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/fachthemen/vollzugshilfen/formulare/regionaler-personenverkehr-rpv/offerte-rpv-2022-2023.html>, abgerufen am 21.1.2022). Die Daten für das Fahrplanjahr 2019 wurden dem Evaluationsteam durch das BAV zur Verfügung gestellt. Sie sind derzeit nicht öffentlich zugänglich.

Fragerunde der laufenden Ausschreibung «Valais central» miteinbezogen. Diese Dokumente wurden anhand des Erhebungsrasters einzeln und vergleichend analysiert. Die Ergebnisse zu den einzelnen betrachteten Aspekten wurden jeweils zu einem fallübergreifenden Fazit verdichtet (vgl. Kapitel 4 bis 6).

Das Evaluationsteam analysierte ebenfalls die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) zu den Beschwerden gegen die Vergabeentscheide in den Ausschreibungen «Glarner Unter- und Mittelland», «Lyss / Biel», «Spiez – Interlaken» und «Münsingen / Belp». Die Beschwerden wurden einzeln ausgewertet nach den folgenden Kriterien: Gegenstand, Erwägungen des Gerichts und Ergebnis. Zuerst wurde identifiziert, welche übergeordneten Themen hauptsächliche Auslöser der Beschwerde waren (formelle Mängel, Ausschreibungsunterlagen, der Prozess oder die Bewertung). Danach erfolgte die Analyse der Erwägungen des Gerichts im Hinblick auf mögliche Learnings der Besteller und auf die Klärung von vorab existierenden Unklarheiten. Diese Ergebnisse wurden anschliessend zu einem fallunabhängigen Fazit verdichtet (Abschnitt 5.7).

Vertiefungsinterviews

Zu vier gemeinsam mit der Begleitgruppe ausgewählten Ausschreibungen erfolgten insgesamt 18 teilstrukturierte Leitfadengespräche mit an der jeweiligen Ausschreibung beteiligten Personen.¹⁰ Die Leitfäden wurden basierend auf dem Erhebungsraster angefertigt, jedoch der Rolle der befragten Person und den Spezifika der Ausschreibung angepasst. Ergaben sich in einem Interview neue relevante Fragestellungen, wurden diese in die Leitfäden der nachfolgenden Interviews integriert. Befragt wurden Verantwortliche der Kantone und des BAV (Besteller) und Vertreter von ausgewählten TU, die in unterschiedlichen Rollen (Incumbent, neuer Betreiber, erfolgloser Bieter) an den jeweiligen Ausschreibungen beteiligt waren. Die Interviews mit einer Dauer von 40 bis 120 Minuten wurden teilweise vor Ort, teilweise als Videocall durchgeführt. Die Ergebnissicherung erfolgte über ein ausführliches, summarisches Protokoll anhand des Interviewleitfadens. Zudem wurden sämtliche Interviews aufgezeichnet.

In Interviews mit Personen der öV-Ämter von vier ausgewählten Kantonen, die bisher keine Buslinien ausgeschrieben haben, wurden die Gründe und Motive für ihre diesbezügliche Zurückhaltung und Möglichkeiten, Ausschreibungen attraktiver zu machen, in Erfahrung gebracht.

Tabelle 2 führt die vertieft betrachteten Ausschreibungen und die durchgeführten Interviews auf.

¹⁰ Diese Personen waren teilweise in weiteren Ausschreibungen involviert, was eine Ausweitung der Fallanalyse ermöglichte.

Tabelle 2: Geführte Vertiefungsinterviews

Person(en)	Institution/Funktion
Ausschreibung «Biel / Lyss» (Kanton Bern)¹	
Martin Kindler	Leiter Abteilung Wirtschaft und Finanzen
Michael Knecht	Stv. Leiter Abteilung Angebot und Infrastruktur
Chantal Locher	BAV, Sektion Personenverkehr
Martin Meichtry	BAV, Sektion Personenverkehr
Markus Flück	Aare Seeland mobil AG (asm), Leiter Geschäftsbereich öV
Heinrich Matter	asm, Verkehrsplaner, Mitglied der erweiterten Geschäftsleitung
Fredy Miller	asm, Direktor
Reto Staub	PostAuto AG, Verantwortlicher Markt Bern Mittelland
Ausschreibung «Glarner Unter- und Mittelland» (Kanton Glarus)	
Markus Josi	Leiter Fachstelle öffentlicher Verkehr, Kanton Glarus
Martin Meichtry	BAV, Sektion Personenverkehr
Walter Schwizer	PostAuto AG, Leiter Region Ostschweiz ²
Marianne Kunz-Tobler	
Roland Ochsner	Bus Ostschweiz AG, Geschäftsleiter
Hans Koller	
Ausschreibung «Jura» (Kantone Jura und Bern)	
Antonio Massa	Canton de Jura, responsable de la gestion financière des transports public
Marie de Martignac ³	BAV, Sektion Personenverkehr
Philippe Cina ³	PostAuto AG, Responsable Vente Ouest
Stéphane Kurth	Transports publics fribourgeois (TPF), Chef Service Transports connexes TPF, Chef service planification offre, horaires et ressources
Pierre Ho	
Ausschreibung «Korridor Talkessel Schwyz-Rotkreuz» (Kanton Schwyz)	
Markus Meyer	Kanton Schwyz, Amtsleiter Amt für öffentlichen Verkehr
Michel Jampen	BAV, Chef Sektion Personenverkehr
Chantal Locher	BAV, Sektion Personenverkehr
Cyrill Weber	Zugerland Verkehrsbetriebe AG (ZVB), Unternehmensleiter
Martin Wüthrich ⁴	Rottal Auto AG, Geschäftsführer
Kantone ohne Ausschreibungen seit 2013	
Hans Ruedi Rihs	Kanton Aargau, Leiter Sektion öV
Thierry Müller	Kanton Graubünden, Leiter öffentlicher Verkehr
Eveline Spichtig	Kanton Nidwalden, Leiterin Fachstelle öV
Hans-Kaspar Weber	Kanton Zug, Leiter Abteilung Verkehrsplanung

Bemerkungen: ¹ In zweiter Priorität wurden die Ausschreibungen «Spiez – Interlaken», «Simmental» und «Münsingen / Belp» besprochen; ² Funktion zum Zeitpunkt der Ausschreibung; ³ In zweiter Priorität wurden die Ausschreibungen «Boudry», «Entremont» und «Valais central» besprochen; ⁴ In zweiter Priorität wurde die Ausschreibung «Seetal / Rontal» besprochen.

2.3.3 Synthesearbeiten und Workshop

Parallel zur Auswertung der gewonnenen Informationen identifizierte das Evaluationsteam anhand der durchgeführten Erhebungen die grössten Herausforderungen bei der Durchführung von Ausschreibungen. Es erarbeitete gestützt auf seine Literaturkenntnisse und seine Expertise (auch aus internationaler Perspektive¹¹) Ansätze und konkrete Vorschläge zur Anpassung und Optimierung von Ausschreibungen innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens und zur Erhöhung der Attraktivität des Instruments für Besteller. Zur Validierung und Vertiefung dieser Überlegungen erfolgte ein Workshop mit der Begleitgruppe, mit Mitarbeitenden des BAV, die Ausschreibungen betreuen, und mit Vertretern weiterer Kantone (AG, GL und JU). Die Teilnehmenden diskutierten und bewerteten die vom Evaluationsteam angeregten Anpassungen auf Stärken und Schwächen, Opportunität und auf potenzielle Auswirkungen.

¹¹ Henning Palm, Geschäftsführer der KCW GmbH in Berlin und Hamburg, steuerte als Ressourcenperson internationale Erfahrung mit Vergabeverfahren und Marktorganisation sowie Inputs zu Anpassungsmöglichkeiten und Empfehlungen bei.

3 Evaluationsgegenstand: Ausschreibungen von Buslinien im RPV

Kapitel 3 stellt den untersuchten Evaluationsgegenstand näher vor. Abschnitt 3.1 erläutert zunächst die für das Verständnis der Evaluation wichtigsten Aspekte von Ausschreibungen, d.h. die rechtlichen Grundlagen, die Grundsätze und den Ablauf des Verfahrens, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und den Ausschreibungsleitfaden des BAV. Abschnitt 3.2 gibt einen Überblick über die seit 1996 erfolgten Ausschreibungen von Buslinien im RPV, um die Anwendung und Bedeutung dieses Instruments im Gesamtkontext der Bestellung von RPV-Buslinien zu verorten.

3.1 Grundlagen von Ausschreibungsverfahren

3.1.1 Ausschreibungspflicht und Ausnahmegründe

Die Ausschreibung von Verkehrsangeboten im RPV ist in Art. 32-32/ PBG und Art. 27-28 ARPV detailliert geregelt. Eine Ausschreibung ist grundsätzlich vorgesehen, wenn (Art. 32c PBG):

- im Busbereich ein neues Verkehrsangebot des RPV eingeführt wird, für das eine Konzession erteilt werden soll;
- die Konzession einer bestehenden Linie erneuert werden muss und der Kanton in seiner Planung eine Ausschreibung dafür vorgesehen hat;
- während der Konzessionsdauer ein Transportunternehmen (TU) die ihm verliehenen Rechte nicht oder nur teilweise ausübt, seine aus Gesetz oder Konzession auferlegten Pflichten wiederholt oder schwerwiegend verletzt, oder eine Zielvereinbarung oder eine Vergabevereinbarung nicht einhält. In der Ziel- oder Vergabevereinbarung muss jedoch die Ausschreibung als Sanktion explizit aufgeführt sein, ansonsten besteht keine Ausschreibungspflicht.

Art. 32 Abs. 2 PBG nennt verschiedene Gründe, bei denen auf eine Ausschreibung verzichtet werden kann:

- es besteht eine Zielvereinbarung mit einem Unternehmen und dieses erreicht die Ziele;
- der Abgeltungsbetrag unterschreitet eine bestimmte Höhe;¹²
- es liegt keine Ausschreibungsplanung vor;
- das neue Verkehrsangebot wird Bestandteil eines bestehenden regionalen Netzes;
- es ist für ein Verkehrsangebot aus technischen, betrieblichen oder regionalen Gründen nicht mehr als eine Offerte zu erwarten;

¹² Die Ausschreibungspflicht besteht nur, bei einer geschätzten jährlichen Abgeltung von gesamthaft über 230'000 Franken bei neuen Verkehrsangeboten und von gesamthaft über 500'000 Franken bei der Konzessionserneuerung für bestehende Angebote.

- es handelt sich um die Änderung einer bestehenden Konzession; oder
- eine Konzession wird unverändert auf ein neues Unternehmen übertragen.

Mit diesen Ausnahmen sollte u.a. unverhältnismässiger administrativer Aufwand (z.B. bei kleinen Angeboten) seitens der Besteller und der anbietenden Transportunternehmen vermieden werden. Die Ausnahmegründe spielen in der Praxis eine wichtige Rolle (Abegg et al. 2019). Gemäss Kern (2014) ist angesichts des mit den Ausnahmen verbundenen Ermessensspielraums der Kantone fraglich, inwiefern effektiv von einem Ausschreibungsobligatorium gesprochen werden kann. Für diese Auslegung spricht auch, dass die Gründe für eine Ausschreibung in der Ausschreibungsplanung aufzuführen sind (Art. 31c Abs. 1 PBG), während dies für der Verzicht auf eine Ausschreibung nicht ausdrücklich gilt und ein solcher nicht begründet werden muss.

3.1.2 Verfahrensgrundsätze bei Ausschreibungen

Das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren richtet sich beim abgeltungsberechtigten RPV nicht nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht des Bundes, sondern unterliegt den Bestimmungen des PBG sowie der ARPV (BAV 2015: 1). Die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen sehen verschiedene Verfahrensgrundsätze für Ausschreibungen vor: Die Besteller müssen insbesondere die Gleichbehandlung der Unternehmen sicherstellen und Unternehmensangaben vertraulich behandeln, und sie dürfen Verkehrsangebote nur an Unternehmen vergeben, welche die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie die Lohnleichheit für Mann und Frau gewährleisten (Art. 32d PBG).

Die ARPV regelt in Art. 27e bis 27f Einzelheiten zu verschiedenen Schritten des Ausschreibungsverfahrens. Diese Regelungen betreffen unter anderem:

- Die Anforderungen an die Ausschreibungsunterlagen und deren Inhalte
- Verschiedene Optionen zur Gestaltung von Ausschreibungen: Die Besteller können u.a. festlegen, ob die Unternehmen in den Ausschreibungsofferten die ungedeckten Kosten (Nettoausschreibungen) oder die geplanten Kosten ausweisen müssen (Bruttoausschreibungen), oder sie können vorsehen, dass Unternehmen Offerten für Teile und Kombinationen des ausgeschriebenen Angebots oder Unternehmensvarianten einreichen können.
- Zuständigkeitsregelungen zwischen Bund und Kanton bzw. zwischen mehreren Kantonen im Fall von kantonsübergreifenden Ausschreibungen für einzelne Verfahrensschritte
- Die Bedingungen an die Öffnung und Bewertung der Ausschreibungsofferten

Das Ausschreibungsverfahren ist mit dem Verfahren zur Erteilung oder Erneuerung der Konzession zu koordinieren. Der Vergabeentscheid und die Konzession zum Betrieb des ausgeschriebenen Angebots werden in derselben Verfügung erlassen (Art. 32b PBG).

3.1.3 Ausschreibungsplanung

Mit den neuen Bestimmungen im Rahmen der Bahnreform 2.2 wurde die Ausschreibungsplanung als neues Instrument in Zusammenhang mit der Ausschreibung von RPV-Buslinien eingeführt (Art. 31c PBG). Sie dient der Koordination des Ausschreibungsverfahrens mit dem Konzessionsverfahren (Art. 32b PBG; Art. 27c ARPV) und der Information von Transportunternehmen über die Ausschreibungsabsichten der Kantone (Bundesrat 2010: 935). Die einzelnen Kantone erstellen eine rollende Planung für die Ausschreibung von bestehenden Linien, die sie jeweils nach Ablauf der Konzession ausschreiben möchten. Sie führen darin die vorgesehenen Ausschreibungen von Verkehrsangeboten auf, insbesondere die Gründe dafür und den vorgesehenen Zeitpunkt (Art. 31c PBG und Art. 27 ARPV). Eine Ausschreibung muss spätestens 12 Monate vor deren Eröffnung in die Planung aufgenommen werden.¹³ Das BAV und die betroffenen Kantone müssen die Ausschreibungsplanung genehmigen. Das BAV stellt zudem eine einheitliche Planung der kantonalen Ausschreibungen sicher, übernimmt die Koordination zwischen den Kantonen und veröffentlicht die gesamtschweizerische Ausschreibungsplanung auf seiner Homepage.¹⁴

3.1.4 Ablauf des Verfahrens und Aufgabenteilung zwischen BAV und Kantonen

Die Kantone und das BAV treten auch bei Ausschreibungen gemeinsam als Besteller auf, wobei die Initiierung des Verfahrens sowie die inhaltliche und operative Federführung bei den Kantonen liegt (BAV 2015: 15). Sie legen die auszuschreibenden Linien bzw. Lose fest, definieren die Spezifikationen an die Ausschreibung (z.B. Netto- oder Bruttoausschreibung; Angebote für Teile oder Kombinationen der ausgeschriebenen Verkehrsleistungen oder Unternehmensvarianten möglich?), die Anforderungen an die Offerten sowie die Kriterien zur Bewertung der Eignung der offerierenden Unternehmen und der Offerten. Das BAV übernimmt vor allem die Federführung bei den formalen Aspekten des Verfahrens. Bei der Erstellung der Ausschreibungs- und Bewertungsunterlagen steht es den Kantonen beratend zur Seite.

Nach Eingang und Öffnung der Offerten der anbietenden TU ermitteln der Kanton und das BAV gemeinsam das wirtschaftlich günstigste Angebot mittels einer Nutzwertanalyse oder eines gleichwertigen Bewertungssystems (Art. 27i Abs. 3 ARPV). Sie wenden dabei die in der Ausschreibung definierten Bewertungskriterien an (Art. 27e Abs. 1 Bst. d ARPV). Das BAV eröffnet den Vergabeentscheid in einer Verfügung; diese kann von unterlegenen Transportunternehmen gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG; SR 172.021) beim BVGer angefochten werden. Sobald der Vergabeentscheid rechtskräftig ist schliessen die Besteller (BAV

¹³ Das heisst, dass das betroffene Angebot rund 3 Jahre vor Ablauf der Personenbeförderungskonzession in die Ausschreibungsplanung aufgenommen werden muss (1 Jahr vor Publikation der Ausschreibung + 2 Jahre für den Ausschreibungsprozess; BAV 2015: 2).

¹⁴ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/fachthemen/vollzugshilfen/formulare/regionaler-personenverkehr-rpv/ausschreibungsplanung.html> (abgerufen am 3.1.2022).

und Kanton) mit dem erfolgreichen Transportunternehmen eine Vergabevereinbarung ab (Art. 27^m ARPV).

Tabelle 3 präsentiert die in der ARPV und im Ausschreibungsleitfaden (BAV 2015: 37f.) vorgesehene Aufgabenteilung für die verschiedenen Verfahrensschritte.

Tabelle 3: Aufgabenteilung im Ausschreibungsverfahren gemäss Ausschreibungsleitfaden

Schritt im Ausschreibungsverfahren (fett: Phasen)	Zuständig
Entscheid über Ausschreibung	Kanton
Eintrag in Ausschreibungsplanung	Kanton
Publikation der Ausschreibungsplanung	BAV
Vorbereitung der Ausschreibung	
Konkretisierung von Ideen/Vorgaben etc. der Besteller, Einbezug aller Beteiligten, v.a. des BAV	Kanton
Abklärung der Konzessionssituation	Kanton/BAV
Bildung von Losen	Kanton
Erstellung der Ausschreibungs- und Bewertungsunterlagen (Vorgaben zu den Inhalten: Art. 27 ^e ARPV)	Kanton, Beratung durch BAV
Prüfung bzw. Genehmigung der Ausschreibungsunterlagen (Art. 27 ^e Abs. 3 ARPV)	BAV
Publikation der Ausschreibung auf simap.ch	BAV
Beantwortung von Fragen der Ausschreibungsteilnehmenden, Publikation der Fragen und der Antworten der Besteller (in anonymisierter Form)	Kanton
Offertbeurteilung, Vergabeentscheid	
Öffnung der Offerten	Kanton/BAV gemeinsam
Erstellung eines Öffnungsprotokolls, Zustellung an offerierende Unternehmen und beteiligte Kantone	Kanton/BAV
Technische und rechnerische Bereinigung der Anbieterangaben, um Vergleichbarkeit herzustellen	Kanton
Bewertung der Offerten mittels Nutzwertanalyse, Bestimmung des wirtschaftlichsten Angebots	BAV/Kanton
Bekanntgabe der Vergabeabsicht an beteiligte Kantone und offerierende Unternehmen	BAV
Verfügung über Vergabeentscheid, Erteilung oder Erneuerung der Konzession	BAV
Erstellung der Vergabevereinbarung	Kanton/BAV

Quellen: BAV (2015); ARPV.

In der Regel lassen sich die ausschreibenden Kantone bei der Durchführung von Ausschreibungen von einem externen Beratungsunternehmen unterstützen. Dieses übernimmt je nach konkretem Mandat organisatorische (Prozessmanagement) und inhaltliche Arbeiten (vgl. ausführlicher in Abschnitt 5.1). Das BAV und der Kanton ermitteln mittels einer Nutzwertanalyse oder eines gleichwertigen Bewertungssystems anhand der eingegangenen Offerten gemeinsam

das wirtschaftlich günstigste Angebot (Art. 27*i* Abs. 3 ARPV). Sie wenden dabei die in der Ausschreibung definierten Bewertungskriterien an (Art. 27*e* Abs. 1 Bst. d ARPV). Das BAV eröffnet den Vergabeentscheid in einer Verfügung; diese kann von unterlegenen Transportunternehmen gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG; SR 172.021) beim BVGer angefochten werden. Sobald der Vergabeentscheid rechtskräftig ist schliessen die Besteller (BAV und Kanton) mit dem erfolgreichen Transportunternehmen eine Vergabevereinbarung ab (Art. 27*m* ARPV).

3.1.5 Ausschreibungsleitfaden als Hilfsmittel

Bereits 2003 arbeitete das BAV gemeinsam mit den Kantonen einen Ausschreibungsleitfaden aus. Dieser macht Vorgaben, wie eine Ausschreibung im Busbereich durchzuführen ist und gibt Antworten auf Grundsatzfragen zu den Ausschreibungen. Er hat jedoch keinen normativen Charakter, sondern dient als Auslegungshilfe (BAV 2015: 1). Der zuletzt 2015 überarbeitete Leitfaden enthält Informationen zur Ausschreibungsplanung, Hilfestellungen zu grundsätzlichen Überlegungen und Fragen vor einer Ausschreibung, einen theoretischen Teil mit Ausführungen zur Vorbereitung der Ausschreibung, zur Auswahl und Vergabekriterien, zum Vergabeentscheid, zum Beschwerdeverfahren, zum «Runden Tisch»¹⁵ sowie zur Vergabevereinbarung und einen praktischen Teil mit Formularen und Anwendungsbeispielen.

3.2 Übersicht über bisher erfolgte Ausschreibungen

Anhand einer vom BAV geführten Liste zu den Ausschreibungen mit Bundesbeteiligung und den dem BAV vorliegenden RPV-Offertdaten lässt sich aufzeigen, welche Kantone seit der Einführung des Bestellprinzips im abgeltungsberechtigten öffentlichen Verkehr 1996 wie häufig Buslinien im RPV ausgeschrieben haben und wie sich diese Ausschreibungen charakterisieren. Bei der Auswertung werden die Zeiträume vor (1996-2012) und nach Inkrafttreten der Bahnreform 2.2 (2013-2020) differenziert betrachtet. Die Daten zum hier vorwiegend interessierenden Zeitraum (2013-2020) sind in den Tabellen jeweils blau hervorgehoben.

3.2.1 Häufigkeit von Ausschreibungen

Insgesamt erfolgten zwischen 1996 und 2020 42 Ausschreibungen von Buslinien mit Bundesbeteiligung.¹⁶ Tabelle 4 und Abbildung 3 zeigen, dass die Ausschreibungsaktivität zwischen 1996 und 2007 deutlich höher war als nach der Bahnreform 2.2.

¹⁵ Im Ausschreibungsleitfaden (BAV 2015: 31) wird ein «Runder Tisch» als bewährtes Verfahren zur Erläuterung eines Ausschreibungsentscheids und zur Vermeidung von Beschwerden gegen Vergabeentscheide empfohlen.

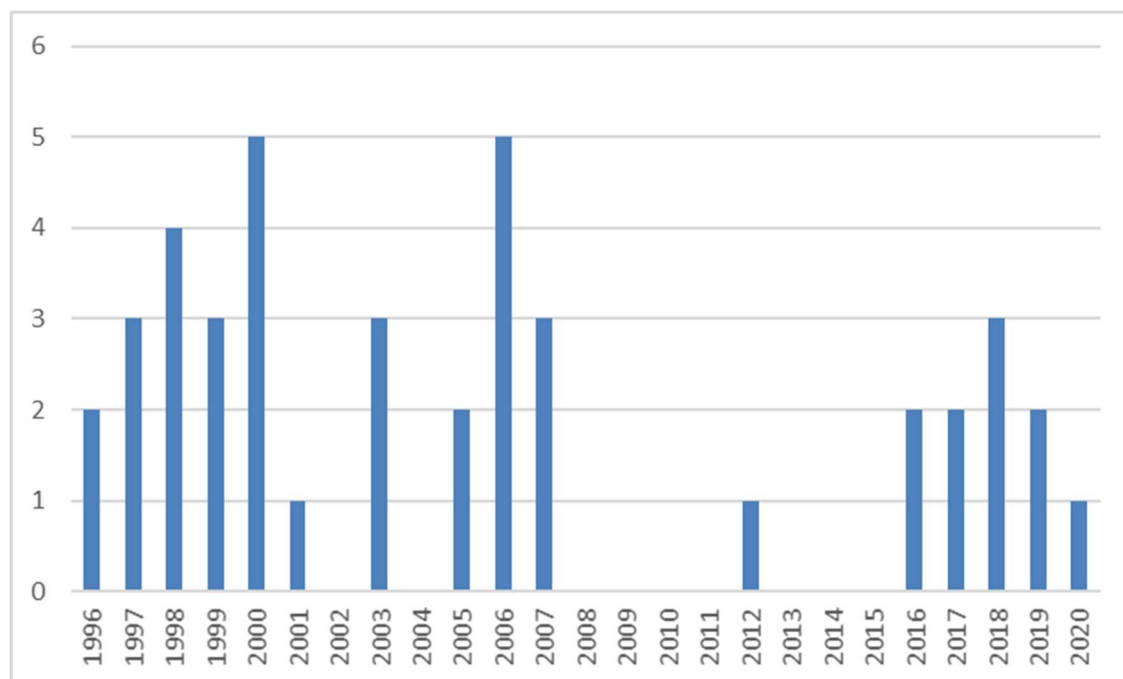
¹⁶ Die 2021 gestartete Ausschreibung «Valais central» war zum Zeitpunkt der Analyse nicht in der Übersichtsliste enthalten und ist deshalb in den folgenden Auswertungen nicht berücksichtigt.

Tabelle 4: Anzahl Ausschreibungen von Buslinien mit Bundesbeteiligung 1996-2020

	Anzahl Ausschreibungen	Anzahl Ausschreibungen pro Jahr
1996-2012	32	1.88
2013-2020	10	1.25
1996-2020	42	1.68

Quelle: Übersichtsliste BAV.

Abbildung 3: Anzahl Ausschreibungen von Buslinien mit Bundesbeteiligung 1996-2020



Quelle: Übersichtsliste BAV.

3.2.2 Ausschreibungsaktivitäten der Kantone

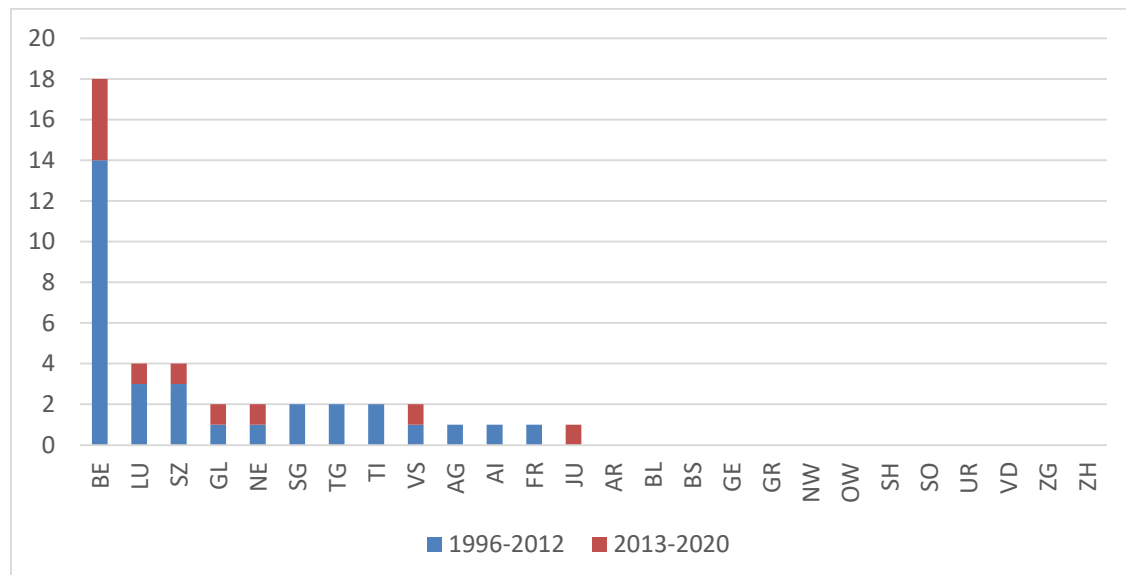
Seit 1996 setzten insgesamt 13 Kantone das Instrument «Ausschreibung» federführend ein (Tabelle 5).¹⁷ Mit Abstand am häufigsten tat dies bisher der Kanton Bern; er war bei 18 der 42 Ausschreibungen federführend. Wie Abbildung 4 zeigt, ist seit der Bahnreform 2.2 nur ein Kanton (Jura) neu zum Kreis der ausschreibenden Kantone hinzugekommen. Sechs Kantone, die zwischen 1996 und 2012 Ausschreibungen durchgeführt hatten, verzichteten seither wieder darauf. Bei zehn (1996-2012: 8; 2013-2020: 2) der 42 Ausschreibungen waren zwei Kantone beteiligt, bei einer (2003) sogar drei.

¹⁷ Zwei weitere Kantone (SO, ZG) waren je einmal an einer durch einen anderen Kanton geleiteten Ausschreibung beteiligt. Sie führten jedoch bisher nie federführend eine eigene Ausschreibung durch.

Tabelle 5: Anzahl Ausschreibungen pro Kanton 1996-2020

	1996-2012		2013-2020		1996-2020	
	Im Lead	Beteiligt	Im Lead	Beteiligt	Im Lead	Beteiligt
BE	14	3	4	1	18	4
LU	3	1	1		4	1
SZ	3		1		4	
GL	1		1		2	
NE	1		1		2	
SG	2				2	
TI	2				2	
TG	2				2	
VS	1		1		2	
AG	1	1			1	1
AI	1				1	
FR	1	1			1	1
JU		1	1		1	1
SO		1				1
ZG		2		1		3
Anzahl Kantone	12		7		13	

Quelle: Übersichtsliste BAV.

Abbildung 4: Anzahl Ausschreibungen pro Kanton 1996-2020


Quelle: Übersichtsliste BAV.

3.2.3 Ausgeschriebene Buslinien

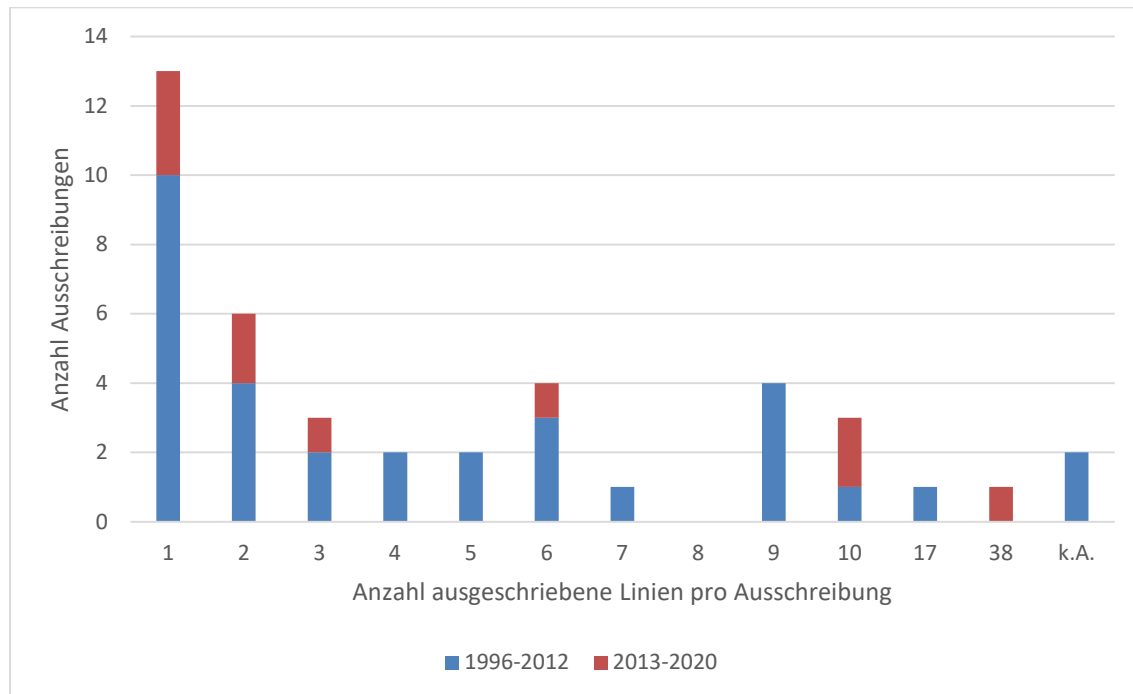
Eine Ausschreibung kann mehrere Buslinien umfassen. Tabelle 6 zeigt die Anzahl ausgeschriebener Buslinien (RPV und Ortsverkehr). Seit 1996 waren rund 10% der aktuell insgesamt rund 1'000 Buslinien des RPV¹⁸ Gegenstand einer Ausschreibung (Filippini et al. 2015, Wegelin 2018). Die durchschnittliche Zahl ausgeschriebener Linien pro Jahr bzw. pro Ausschreibung hat seit der Bahnreform 2.2 leicht zugenommen, wobei die Werte insgesamt stark durch zwei einzelne grosse Ausschreibungen mit vielen Linien (17 bzw. 38) beeinflusst sind. Wie aus Abbildung 5 hervorgeht, wurde bisher am häufigsten eine einzelne Linie ausgeschrieben; Ausschreibungen von neun oder mehr Linien waren vergleichsweise selten.

Tabelle 6: Anzahl ausgeschriebene Linien (RPV und Ortsverkehr)

	Total	pro Jahr	pro Ausschreibung	Minimalwert	Maximalwert pro Ausschreibung
1996-2012	130	7.6	4.33	1	17
2013-2020	72	9.0	7.20	1	38
1996-2020	202	8.08	5.05	1	38

Quelle: Übersichtsliste BAV.

Abbildung 5: Anzahl ausgeschriebene Linien pro Ausschreibung (RPV und Ortsverkehr)



Quelle: Übersichtsliste BAV.

¹⁸ Angabe gemäss <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/rpv/ausschreibungen.html> (abgerufen am 1.12.2021).

Bei der Mehrheit der ausgeschriebenen Buslinien handelt es sich um bereits bestehende Angebote. 11 der bisherigen 42 (seit 2013: in 2 von 10) Ausschreibungen umfassten auch neue Linien (Tabelle 7).

Tabelle 7: Ausschreibungen mit neuen Linien

	Anzahl Ausschreibungen mit neuen Linien	Anteil Ausschreibungen mit neuen Linien
1996-2012	9	28%
2013-2020	2	20%
1996-2020	11	26%

Quelle: Übersichtsliste BAV.

Der vorliegende Evaluationsbericht fokussiert auf die zehn seit 2013 abgeschlossenen Ausschreibungen und berücksichtigt zusätzlich Erfahrungen aus dem laufenden Ausschreibungsverfahren «Valais central» (Tabelle 8). Letzteres wurde zusätzlich betrachtet, weil es sich um eine Bruttoausschreibung eines bestehenden Angebots handelt und weil die Besteller die Ausschreibungsunterlagen gegenüber früheren Verfahren präzisiert haben. Die analysierten Ausschreibungen sind in Tabelle 18 im Anhang 1 näher beschrieben.

Tabelle 8: Übersicht der seit 2013 erfolgten Ausschreibungen von Buslinien im RPV

Jahr	Beteiligte Kantone	Ausschreibungsgebiet	Linie(n) ¹	Produktive Kilometer ²	Produktive Stunden ³
2016	Bern	Münsingen / Belp	4 Linien RPV 6 Linien OV	784'008	43'298
2016	Luzern	Seetal / Rontal	1 Linie RPV	185'739	9'138
2017	Neuchâtel	Boudry	2 Linien RPV	475'307	22'330
2017	Glarus	Glarner Unter- und Mittelland	3 Linien RPV (Teile davon; inkl. Nachtbuslinie) 3 Linien OV	555'044	30'358
2018	Bern	Simmental	1 Linie RPV	55'192	2'599
2018	Bern	Spiez – Interlaken	1 Linie RPV	300'003	13'603
2018	Bern	Lyss / Biel	3 Linien RPV	460'222	22'024
2019	Schwyz (Zug)	Korridor Talkessel Schwyz – Rotkreuz	2 Linien RPV	205'479	8'675
2019	Jura (Bern)	Kanton Jura	32 Linien RPV 4 Linien OV 2 Nachtbuslinien (nicht RPV) (2 Lose)	4'100'000	150'000
2020	Wallis	Entremont	4 Linien RPV 6 Linien OV	545'000	27'500
2021	Wallis	Valais central ⁴	3 Linien RPV	N.A.	N.A.

Bemerkungen: ¹ RPV = Regionaler Personenverkehr; OV = Ortsverkehr; ² Produktive Kilometer: Kilometerleistung des für Fahrgäste nutzbaren Angebots (Fahrplankilometer + Beiwagenkilometer); ³ Produktive Stunden: Stundenleistung des für Fahrgäste benutzbaren Angebotes (Fahrplanstunden + Wendezeiten + Beiwagenstunden (BAV 2017)). ⁴ Die Ausschreibung Valais central wurde im Mai 2021 gestartet. Bei Abschluss der vorliegenden Evaluation ist die Vergabeabsicht kommuniziert, der Vergabeentscheid steht jedoch noch aus. Aus diesem Grund fehlen auch die Angaben zu den produktiven Kilometern und produktiven Stunden.

3.2.4 Charakterisierung der ausgeschriebenen Linien

Anhand der RPV-Offertdaten für das Fahrplanjahr 2019 wurden die 19 seit 2013 ausgeschriebenen Linien, für die solche Daten vorliegen¹⁹, hinsichtlich verschiedener Merkmale mit den 989 nicht ausgeschriebenen Linien verglichen. Dabei zeigt sich, dass die ausgeschriebenen Linien primär in ländlichen Gebieten liegen und bezüglich Kosten und Umfang weniger bedeutend sind als die nicht ausgeschriebenen Linien (vgl. Tabelle 19 in Anhang 1):

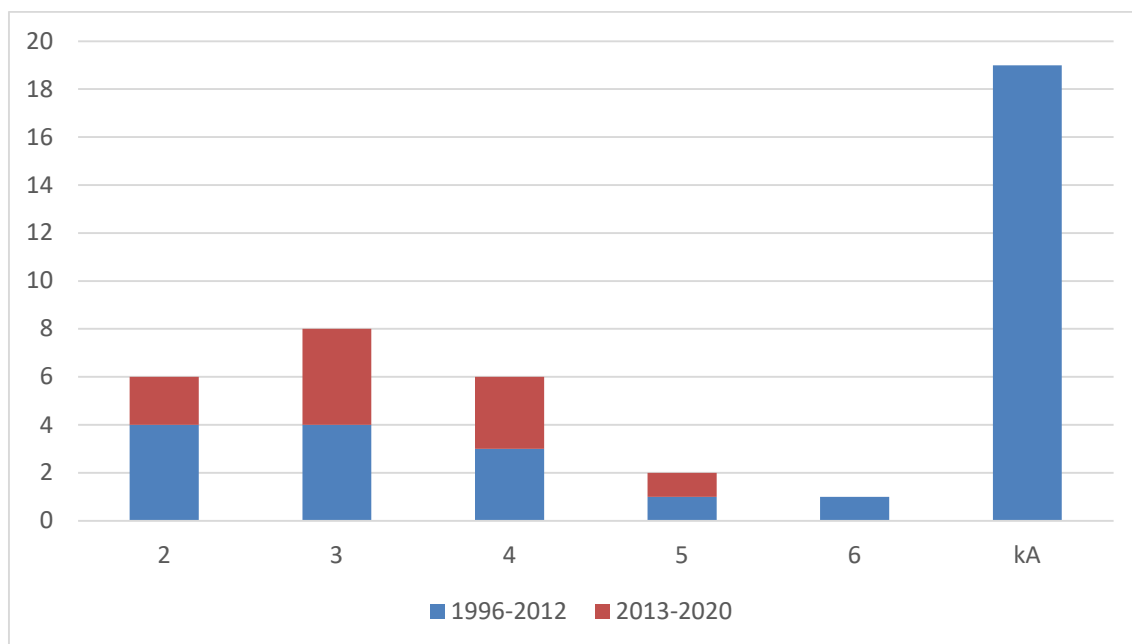
- Geographisch zeigt sich ein klares Bild: Ausschreibungen finden fast ausschliesslich ausserhalb des Agglomerationsverkehrs statt, also primär im ländlichen Raum (Kategorie «Überland/Berg (ohne Tourismus)».²⁰
- Bei den angebotsbezogenen Grössen (produktive Kilometer, produktive Stunden) sind die ausgeschriebenen Linien im Durchschnitt und im Median kleiner als die nicht ausgeschriebenen Linien.
- Noch deutlicher ist der Unterschied bei der Nachfrage (Personenkilometer).
- Aufgrund der geringeren Grösse sind im Offertjahr 2019 bei ausgeschriebenen Linien die Vollkosten und die Verkehrserträge im Median und im Durchschnitt tiefer als die Vollkosten der nicht ausgeschriebenen Linien. Die Unterschiede bei den Abgeltungen sind (entsprechend) nicht eindeutig.

3.2.5 Beteiligung, Vergabeentscheide und Beschwerden

Von fast der Hälfte der 42 Ausschreibungen ist nicht erfasst, wie viele Transportunternehmen als Bieter daran teilnahmen. An den meisten Ausschreibungen, für die diese Information vorliegt, beteiligten sich zwischen zwei und vier Transportunternehmen (Abbildung 6). Die durchschnittliche Anzahl Bieter hat sich seit der Bahnreform 2.2 nicht verändert.

¹⁹ Viele der ausgeschriebenen Linien wurden erst nach 2019 in Betrieb genommen (vgl. Anhang 1) und sind deshalb in den RPV-Offertdaten noch nicht enthalten.

²⁰ Das BAV unterscheidet im RPV Bus zwischen den Kategorien «Agglomeration», «Überland/Berg (ohne Tourismus)» und «Alternative Erschliessung/Spezialitäten» (BAV 2017).

Abbildung 6: Anzahl Bieter pro Ausschreibung

Quelle: Übersichtsliste BAV.

Bezüglich des Ergebnisses von Ausschreibungen ist von besonderem Interesse, ob es dabei zu Betreiberwechseln kam oder nicht, d.h. ob bestehende Linien an diejenigen Transportunternehmen vergeben wurden, die sie bereits vor der Ausschreibung betrieben hatten, oder ob andere Unternehmen den Zuschlag erhielten.²¹ Gemäss den BAV-Daten betrafen neun der 42 hier untersuchten Ausschreibungsverfahren neue Linien, zu denen es folglich keinen bisherigen Betreiber gab. Zwei Verfahren wurden abgebrochen, und zu vier Ausschreibungen aus den Jahren 1997-2000 liess sich nicht ermitteln, ob sie einen Betreiberwechsel zur Folge hatten oder nicht. Von den 27 verbleibenden Ausschreibungsverfahren seit 1996 hatten 19 einen vollständigen oder teilweisen Betreiberwechsel zur Folge, in acht Verfahren erhielten die bisherigen Anbieter erneut den Zuschlag.²² Seit der Bahnreform 2.2 erfolgte in sieben von acht Ausschreibungen bestehender Linien ein Betreiberwechsel, nur in einem Verfahren siegte die bisherige Betreiberin (Tabelle 9).

²¹ Bei den Ausschreibungen seit 2013 haben die bisherigen Betreiber der ausgeschriebenen Linien («Incumbents») jeweils Angebote eingereicht, z.T. im Verbund mit anderen Transportunternehmen.

²² Einen Sonderfall stellt eine Ausschreibung im Kanton Tessin (2005) dar: Dieses Verfahren wurde nicht über einen Zuschlag entschieden, sondern durch einen runden Tisch der Regierung mit den offerierenden Transportunternehmen. Es gelang, die bisherigen Betreiber dazu zu bewegen, ihre bisherigen Linien zu günstigeren Konditionen weiterzubetreiben.

Tabelle 9: Ergebnis der Ausschreibungen (Betreiberwechsel ja/nein)

	Abgeschlossene Ausschreibungen	Neue Linien (kein bisheriger Betreiber)	Ausschreibungen bestehender Linien			
			kein Wechsel	Betreiberwechsel		
				Total	vollständig ¹	teilweise ²
1996-2012	30 ³	7	7	12	6	6
2013-2020	10	2	1	7	3	4
1996-2020	40	9	8	19	9	10

Quelle: Übersichtsliste BAV.

Bemerkungen: ¹ vollständiger Wechsel: Andere als die bisherigen Transportunternehmen betreiben die ausgeschriebenen Linien. ² teilweiser Wechsel: Ein Teil der Linien wird vom Bestandsunternehmen betrieben, ein Teil wurde neu an ein anderes Unternehmen vergeben; oder: mehrere Unternehmen betreiben Linien vor der Ausschreibung, die Ausschreibung führte zu Wechseln bei einem Teil der Linien. ³ Zu vier Ausschreibungen aus den Jahren 1997-2000 liess sich nicht ermitteln, ob sie einen Betreiberwechsel zur Folge hatten.

Die vom BAV ausgestellte Verfügung mit dem Vergabeentscheid als Ergebnis einer Ausschreibung ist gestützt auf das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG; SR 172.021) beim BVGer anfechtbar. Wie Tabelle 10 zeigt, hatte seit 1996 etwas mehr als die Hälfte der abgeschlossenen Ausschreibungen eine solche Beschwerde zur Folge, wobei diese Quote im Zeitraum nach 2013 etwas zurückging. Die Beschwerden gegen die Ausschreibungsentscheide nach 2013 wurden alle abgewiesen (vgl. Abschnitt 5.7 für eine vertiefte Analyse). Der Ausgang der Beschwerden vor 2013 wurde im Rahmen der Evaluation nicht analysiert.

Tabelle 10: Beschwerden gegen Vergabeentscheide

	Abgeschlossene Ausschreibungen ¹	Anzahl Beschwerden	Anteil Ausschreibungen mit Beschwerde	Erfolgreiche Beschwerden
1996-2012	30	17 ²	56.7% ²	3 ³
2013-2020	10	5	50.0%	0
1996-2020	40	21	52.5%	3 ³

Quelle: Übersichtsliste BAV; Dokumentation der Ausschreibungen seit 2013.

Bemerkung: ¹ In zwei Ausschreibungsverfahren (2001 und 2003) kam es wegen Verfahrensabbruch zu keinem Vergabeentscheid. ² Zu drei Ausschreibungen aus den Jahren 1996-2000 fehlt eine Angabe. ³ In der hier verwendeten Datenquelle (Übersichtsliste des BAV) sind die Beschwerdeentscheide nicht systematisch erfasst. Die Beschwerden im Zeitraum 1996-2012 wurden deshalb nicht untersucht. Laut Bundesrat (2010: 930) wurde zwischen 1996 und 2010 keine einzige Beschwerde gutgeheissen.

4 Rahmenbedingungen und Grundlagen der Ausschreibung von Buslinien in den Kantonen

Bund und Kantone führen das Bestellverfahren gemeinsam durch. Die Federführung bei der Festlegung des Angebots, bei der Offertprüfung, bei Verhandlungen mit den Transportunternehmen sowie bei der Festlegung und Überprüfung der Leistungsqualität liegt jedoch bei den Kantonen (Art. 12 ARPV). Die Kantone entscheiden auch über die Durchführung von Ausschreibungen. Das vorliegende Kapitel thematisiert die institutionellen Rahmenbedingungen für die Bestellung bzw. Ausschreibung von Buslinien in den Kantonen und die Gründe und Motive, das Instrument «Ausschreibung» einzusetzen bzw. nicht einzusetzen. Diese präsentieren sich von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Die Ausführungen liefern Kontextinformationen zur Einordnung des in Abschnitt 3.2 vorgestellten Ausschreibungsgeschehens und der in Abschnitt 7.2 diskutierten Optimierungsmöglichkeiten und Empfehlungen.

4.1 Übersicht über ausschreibende Stellen in den Kantonen

Für die Bestellung von Buslinien ist in den meisten Kantonen das Amt für öffentlichen Verkehr zuständig. Der Kanton Zürich hat diese Tätigkeit an den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) delegiert. Die Online-Befragung erfasste gewisse Informationen zu den Rahmenbedingungen dieser Stellen.

4.1.1 Rechtliche und strategische Grundlagen von Ausschreibungen

Gemäss den Angaben aus der Online-Befragung bestehen in vier Kantonen (BS, LU, NE, NW) rechtliche Bestimmungen (jeweils auf Gesetzesstufe) zur Ausschreibung von Buslinien. Explizite strategische Grundlagen gaben fünf Kantone an (Tabelle 11).²³

Tabelle 11: Rechtliche und strategische Grundlagen für die Ausschreibung von Buslinien

	Ja	Nein	Weiss nicht
Ist das Thema «Ausschreibung von Buslinien im RPV» in Ihrem Kanton explizit Gegenstand von rechtlichen Bestimmungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe?	4 17%	18 78%	1 4%
Besteht in Ihrem Kanton eine explizite strategische Grundlage für die Ausschreibung von Buslinien im RPV (kantonale Ausschreibungsstrategie), die grundsätzliche Überlegungen festhält, z.B. ob, wann, weshalb und wozu Buslinien ausgeschrieben werden sollen?	5 22%	18 ¹ 78%	- -

Quelle: Online-Befragung der Kantone, Fragen 2 und 3 (N = 23).

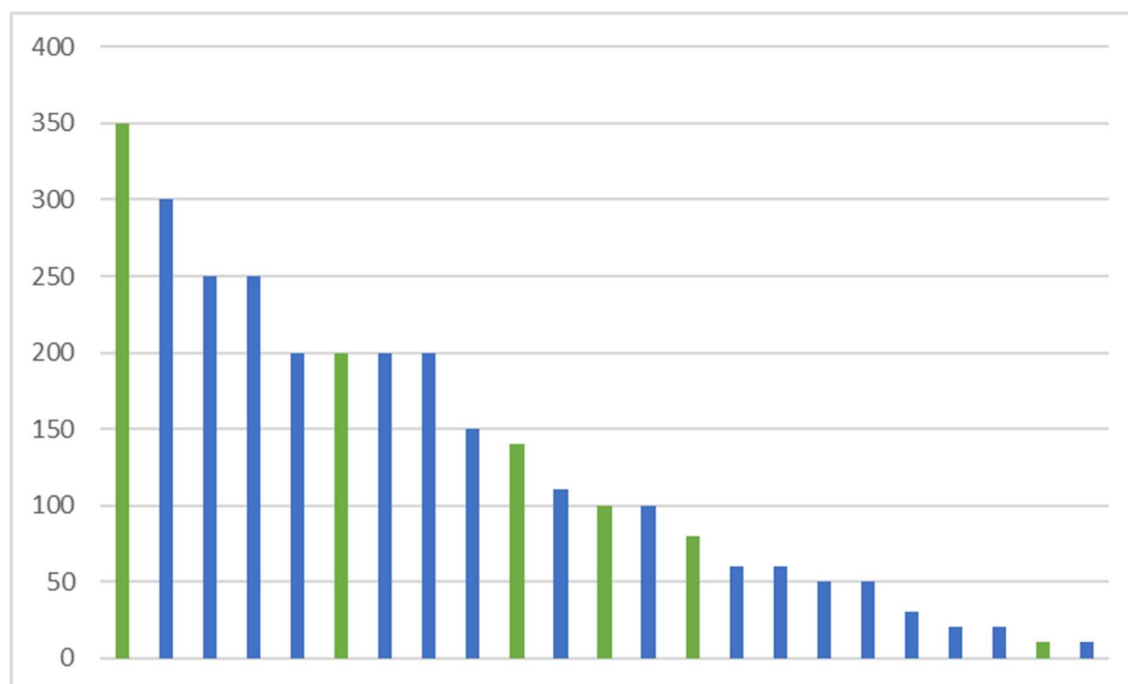
²³ BE: «Ausschreibungsphilosophie», GR: Vergabestrategie Bus, NW/OW/UR: Ausschreibungsstrategie, SZ: Ausschreibungsstrategie, ZH: Strategiebericht 2022-2025.

Bemerkung: ¹ Die Kantone NW, OW und UR verfügen offenbar über eine gemeinsame Ausschreibungsstrategie von 2013 (vertraulich). Allerdings erwähnte nur einer dieser drei Kantone diese Strategie in der Umfrage; die anderen beiden beantworteten die Frage nach einer strategischen Grundlage mit «nein».

4.1.2 Personaldotation

Die Durchführung einer Ausschreibung bindet seitens der Besteller Personalressourcen und ist mit Aufwand verbunden (AÖV BE 2011: 15; Gross 2013: 128), der zusätzlich zu den üblichen Routinetätigkeiten zu leisten ist. Die Personaldotation einer Organisation kann deshalb die Möglichkeiten und Bereitschaft eines kantonalen öV-Amtes beeinflussen, eine Ausschreibung durchzuführen. Um einen Eindruck der Personaldotation zu gewinnen, enthielt die Online-Befragung eine entsprechende Frage («Wie viele Stellenprozente befassen sich in der dafür zuständigen Einheit Ihres Kantons mit der Bestellung von RPV-Leistungen? Eine grobe Schätzung genügt.»). Abbildung 7 zeigt die grosse Spannweite der Angaben, die zwischen 10% und 350% variieren (Mittelwert: 128%, Median: 100%). Die meisten Kantone, die seit 2013 Buslinien ausgeschrieben haben (grüne Balken), weisen über 100 Stellenprozente auf; allerdings hat auch ein Kanton mit lediglich 10 Stellenprozenten für die öV-Bestellung Ausschreibungen durchgeführt. Diese Beobachtung zeigt, dass die Bereitschaft Ausschreibungen durchzuführen, nicht von der Personaldotation einer Behörde abhängig ist.

Abbildung 7: Stellenprozente für Bestellung von RPV-Leistungen in den zuständigen kantonalen Stellen



Quelle: Online-Befragung der Kantone, Frage 4 (N = 23).

Bemerkung: Grüne Balken stehen für Kantone, die seit 2013 Buslinien im RPV ausgeschrieben haben.

4.1.3 Beteiligung an Transportunternehmen

Gross (2013: 167ff.) hat aufgezeigt, dass die Beteiligungsstrukturen im kantonalen Regionalverkehr von Bedeutung für die Durchführung von Ausschreibungen sind: Ist der Kanton an einem Busunternehmen beteiligt, ist eine Ausschreibung mit politischen Risiken verbunden, da das betreffende Unternehmen bisherige Aufträge verlieren könnte. Dieser Faktor könnte somit Kantone davon abhalten, Ausschreibungen durchzuführen. Die Ergebnisse der Online-Befragung bestätigen diese Vermutung allerdings nicht grundsätzlich: Wie Tabelle 12 zeigt, sind 16 der 23 Kantone, zu denen Angaben aus der Online-Befragung vorliegen, ganz oder teilweise Eigner von Transportunternehmen, die im Kanton RPV-Busleistungen erbringen. Sechs dieser 16 haben seit 2013 Busleistungen ausgeschrieben, fünf weitere haben das nicht getan, aber in Betracht gezogen. Für die Hälfte der antwortenden Kantone ist eine Beteiligung des Kantons an Transportunternehmen somit kein Grund, Ausschreibungen nicht zumindest zu prüfen. Es sind allerdings nicht nur die kantonalen Beteiligungsverhältnisse ausschlaggebend. In vielen Fällen dürfte es betrieblich sinnvoll oder gar notwendig sein, Linien des Ortsverkehrs in das entsprechende Bündel aufzunehmen. Da diese Linien häufig durch Transportunternehmen im Eigentum der Gemeinden betrieben werden, ist mit entsprechendem (politischen) Widerstand zu rechnen.

Tabelle 12: Kanton als Eigner von Transportunternehmen

Ist Ihr Kanton ganz oder teilweise Eigner von Transportunternehmen, die im Kanton RPV-Busleistungen erbringen?	Ja	Nein
Total	16	7
Kantone mit Ausschreibungen seit 2013	6	1
Kantone, die seit 2013 keine Ausschreibungen durchgeführt, aber in Betracht gezogen haben	5	4
Kantone, die seit 2013 keine Ausschreibungen in Betracht gezogen haben	5	2

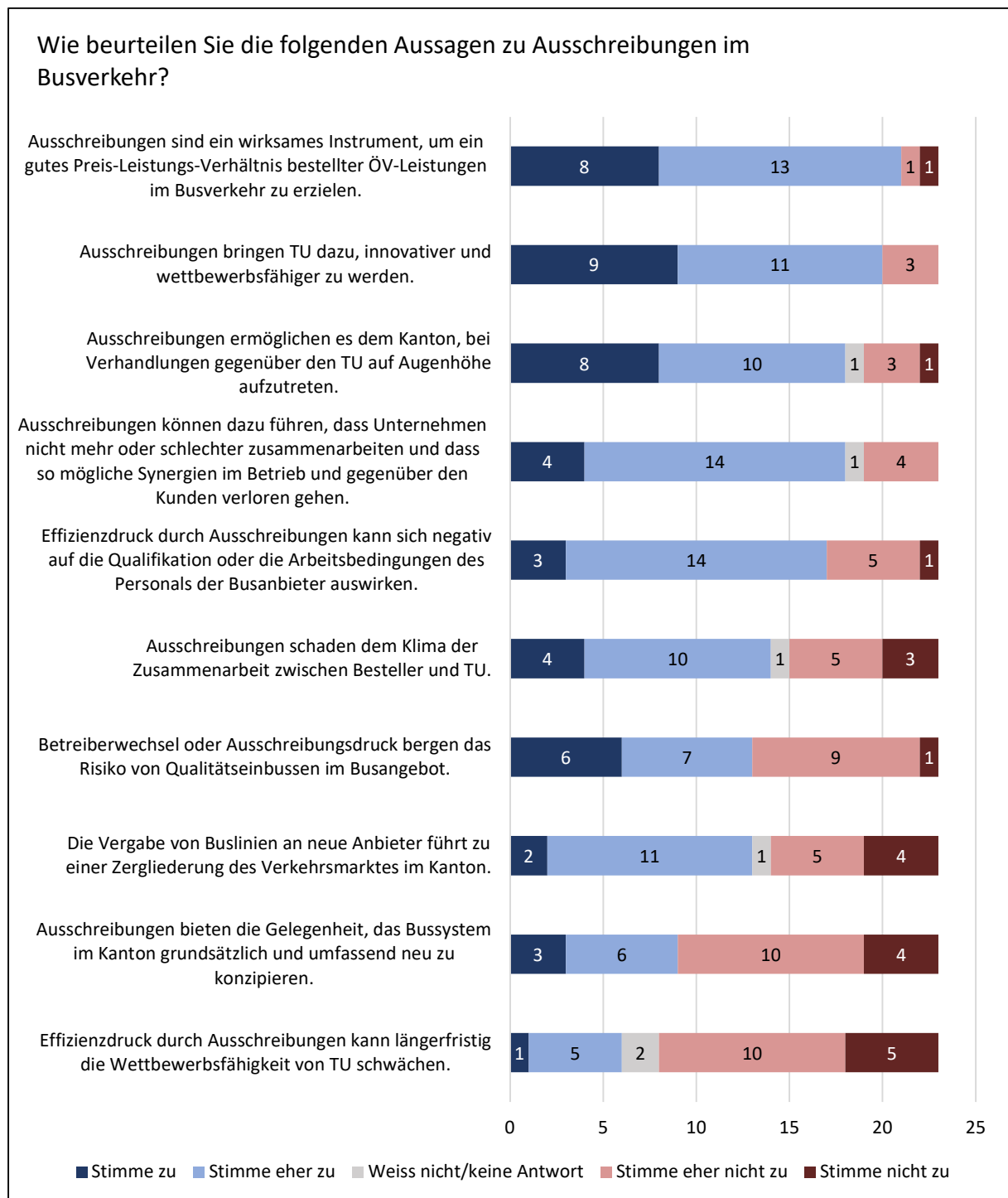
Quelle: Online-Befragung der Kantone, Frage 5 (N = 23).

4.1.4 Allgemeine Beurteilung von Ausschreibungen

Um die allgemeine Haltung der kantonalen öV-Ämter gegenüber dem Instrument «Ausschreibung» zu erfassen, enthielt die Online-Befragung eine Reihe von aus Literatur und Gesprächen abgeleiteten Statements, zu denen sich die Befragten äussern konnten. Aus den Antworten (Abbildung 8) lässt sich folgendes ablesen:

- Die grosse Mehrheit der Antwortenden ist der Ansicht, dass Ausschreibungen ein geeignetes Instrument sein können, um bestimmte Ziele (gutes Preis-Leistungs-Verhältnis von öV-Angeboten; Innovation und Wettbewerbsfähigkeit bei Transportunternehmen; Möglichkeit für Kanton mit Transportunternehmen auf Augenhöhe zu verhandeln) zu erreichen. Die Kantone, die seit 2013 Ausschreibungen durchgeführt haben, stimmen diesen Aussagen allesamt ganz oder eher zu.

Abbildung 8: Haltung gegenüber Ausschreibungen von Buslinien



Quelle: Online-Befragung der Kantone, Frage10 (N = 23).

- Eine Mehrheit der Antwortenden sieht das Risiko von möglichen negativen Auswirkungen von Ausschreibungen, z.B. auf das Verhältnis zwischen Besteller und Transportunternehmen, auf die Zusammenarbeit verschiedener Unternehmen, das öV-Angebot und den Verkehrsmarkt im Kanton insgesamt, auf die Wettbewerbsfähigkeit von

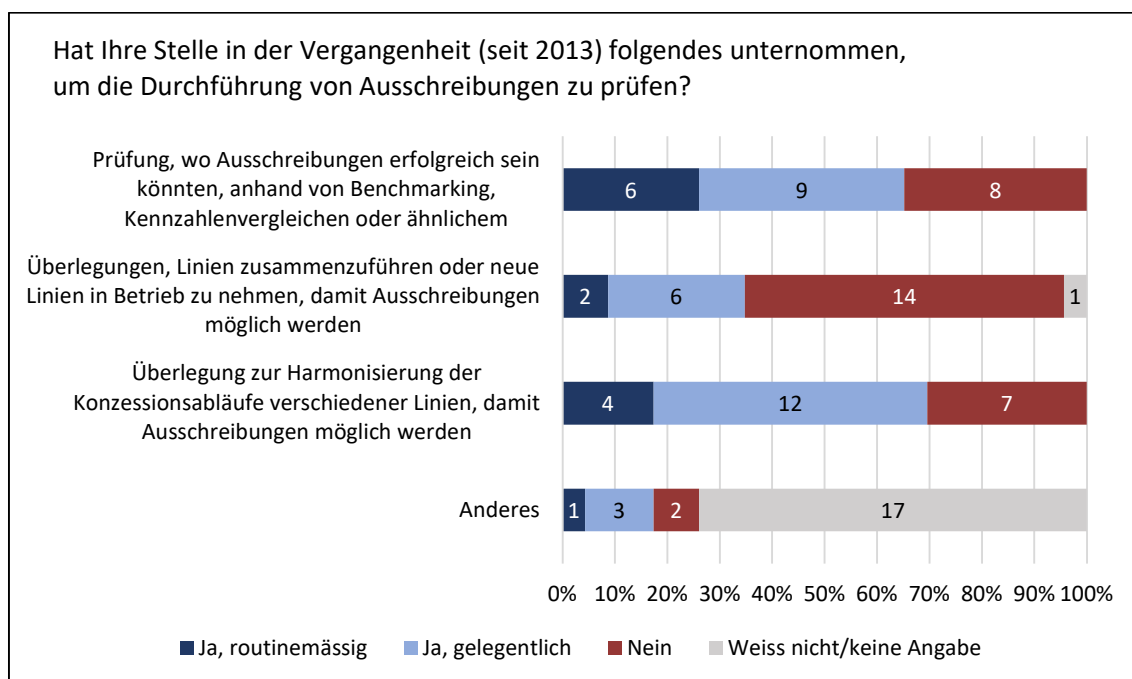
Transportunternehmen und die Arbeitsbedingungen des Buspersonals. Kantone mit Ausschreibungserfahrung seit 2013 stimmen den entsprechenden Aussagen weniger deutlich zu als Kantone ohne Ausschreibungserfahrung (vgl. Anhang 2).

- Die Aussage, Ausschreibungen bieten die Gelegenheit, das Bussystem im Kanton grundsätzlich und umfassend neu zu konzipieren, wird mehrheitlich abgelehnt, auch von der Hälfte der Kantone mit Ausschreibungserfahrung. Der Umstand, dass sich die meisten bisherigen Ausschreibungen nur auf wenige Linien und damit kleine Bereiche eines Busnetzes bezogen, dürfte diesen Befund erklären.

4.2 Ermittlung von Ausschreibungsbedarf, Prüfung der Option «Ausschreibung»

20 von 23 Kantonen, zu denen Angaben vorliegen, haben seit 2013 unterschiedliche Abklärungen getroffen, um die Durchführung von Ausschreibungen zu prüfen. Wie Abbildung 9 zeigt, standen dabei Benchmarkings, Kennzahlenvergleiche etc. und Überlegungen zur Harmonisierung der Konzessionsabläufe verschiedener Linien im Vordergrund. Die Zusammenführung bestehender oder die Schaffung neuer Linien, um Ausschreibungen zu ermöglichen, war eine eher selten gewählte Strategie.

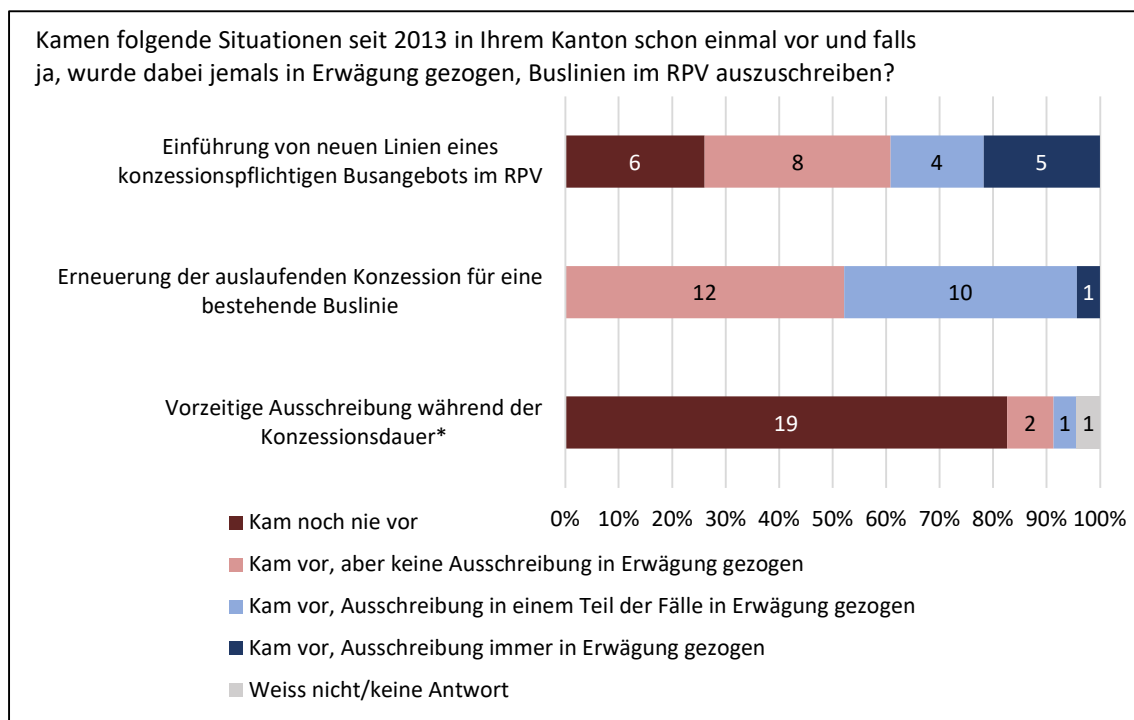
Abbildung 9: Aktivitäten zur Prüfung einer Ausschreibung



Quelle: Online-Befragung der Kantone, Frage 7 (N = 23).

Im Zuge der Bahnreform 2.2 wurde in Art. 32c PBG festgehalten, in welchen Fällen die Besteller Verkehrsangebote auf der Strasse auszuschreiben haben (vorbehalten bleiben die Ausnahmen gemäss Art. 32 Abs. 2 PBG). Eine entsprechende Frage an die kantonalen Besteller zielte darauf ab zu ermitteln, ob diese Fälle seit Inkrafttreten dieser Bestimmungen vorkamen und die Kantone dabei eine Ausschreibung in Erwägung zogen. Aus Abbildung 10 lässt sich ableiten, dass nur eine Minderheit der Kantone bei Einführung neuer konzessionspflichtigen RPV-Linien oder bei der Erneuerung einer auslaufenden Konzession in jedem Fall eine Ausschreibung prüfte und dass weniger als die Hälfte der Kantone dies fallweise tat. Rund ein Drittel (neue Linien) bzw. die Hälfte (Konzessionserneuerung) zogen in solchen Fällen keine Ausschreibung in Erwägung. Es lässt sich bilanzieren, dass die gesetzlich vorgesehenen Ausschreibungsgründe eher selten tatsächlich zu Ausschreibungen führen.

Abbildung 10: Erwägung von Ausschreibungen in bestimmten Situationen



Quelle: Online-Befragung der Kantone, Frage 8 (N = 23).

* Ein TU übt seine Rechte nicht aus, verletzt seine aus Gesetz oder Konzession auferlegten Pflichten oder hält eine Ziel- oder Vergabevereinbarung nicht ein und die Vereinbarung sieht eine Ausschreibung als Sanktion vor.

Gemäss Befragung wurde in 13 Kantonen seit 2013 mindestens einmal ernsthaft in Erwägung gezogen, Buslinien im RPV auszuschreiben, schliesslich aber darauf verzichtet (Frage 9). Dabei handelt es sich sowohl um Kantone, die bereits Ausschreibungen durchführten, als auch um solche, die dies noch nie taten. Es lassen sich somit drei Hauptgruppen von Kantonen unterscheiden (Tabelle 13):

- Sechs Kantone (BE, GL, JU, LU, NE, SZ) haben seit 2013 mindestens eine Ausschreibung durchgeführt. Drei davon haben in einzelnen Fällen zugleich Ausschreibungen erwogen, schliesslich aber darauf verzichtet.
- Zehn Kantone (AR, GR, OW, SG, SH, SO, TG, UR, VD, ZH) haben gemäss eigenen Angaben schon einmal eine Ausschreibung erwogen, aber noch keine durchgeführt.
- Sieben Kantone (AG, AI, BS, FR, GE, NW, ZG) haben noch nie eine Ausschreibung durchgeführt oder erwogen.

Tabelle 13: Ausschreibungserfahrung der Kantone

			Hat der Kanton schon einmal eine Ausschreibung erwogen, aber darauf verzichtet? (Frage 9)	
			ja	nein
Hat der Kanton schon einmal eine Ausschreibung durchgeführt? (Frage 6)	ja	A	BE, GL, NE	JU, LU, SZ
	nein	B	AR, GR, OW, SG, SH, SO, TG, UR, VD, ZH	AG, AI, BS, FR, GE, NW, ZG

Quelle: Online-Befragung der Kantone, Fragen 6 und 9.

Gemäss den Aussagen im Rahmen der durchgeführten Interviews sind die Auslöser für den Entscheid, Linien auszuschreiben, häufig situationsbezogen. Benchmarkings spielen für viele Kantone eine gewisse Rolle, teilweise auch als Grundlage für die Bedarfsanalyse für eine Ausschreibung.

Um betrieblich sinnvolle Linienbündel als Gegenstand einer Ausschreibung bilden zu können, ist gegebenenfalls die Harmonisierung von Konzessionslaufzeiten bei bestehenden Linien erforderlich. Die Möglichkeiten dazu sind jedoch durch die aktuelle Praxis des BAV stark eingeschränkt. So wird eine beantragte Konzessionslaufzeit von weniger als 10 Jahren nur dann gewährt, wenn ein Kanton die betreffende Linie in die Ausschreibungsplanung aufgenommen hat. Dies ist ein grosses Hindernis für viele Besteller, da der Antrag auf Konzessionserteilung manchmal mehrere Jahre vor der Aufnahme einer Linie in die Ausschreibungsplanung gemäss Art. 27 Abs. 2 ARPV erfolgt.

Vor dem Entscheid, ob eine Ausschreibung durchgeführt werden soll oder nicht, stellen die Kantone diverse weitere Überlegungen an, z.B. ob bzw. wie Systemdienstleistungen (z.B. Tarife / Tarifverbunde, Vertriebslösungen, TU-übergreifendes Marketing) sichergestellt werden können, oder in Bezug auf die Übertragung von Betriebsmitteln und Personal (Informationsbeschaffung). Die Definition der auszuschreibenden Linienbündel ergibt sich aus betrieblichen Überlegungen (inklusive Berücksichtigung von Linien des OV), unter Berücksichtigung politischen Präferenzen (für oder gegen eine Ausschreibung). Die Kantone versuchen zudem abzuschätzen, ob es genügend potenzielle Bieter gibt, damit überhaupt ein Bieterwettbewerb entsteht. Dazu beziehen die Besteller folgende Überlegungen ein:

- Lokales/regionales Wissen über die Anzahl und Grösse der ansässigen TU (die TU interessieren sich für Ausschreibungen in ihrem Stammgebiet. Eine Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren in einer anderen Region wäre höchstens in Kooperation mit einem lokalen Anbieter denkbar).
- Attraktivität des Linienbündels, damit sowohl grössere wie auch kleinere TU interessiert sein könnten
- Allfällige 'Eintrittshürden' (z.B. First-Mover Advantages aufgrund von Essential Facilities²⁴ wie dem Depotstandort)

Bislang hat der Bieterwettbewerb in jedem Fall gespielt. Selbst bei kleinen Ausschreibungen wie «Simmental» gingen Offerten von mehreren Busunternehmen ein. Systematische Screenings des Marktes finden hingegen keine statt.

4.3 Gründe, Motive und Ziele von Ausschreibungen von Buslinien im RPV

Die Ausschreibung von Buslinien ist auch in denjenigen Situationen, in denen sie gemäss PBG grundsätzlich vorgesehen ist, eher die Ausnahme als die Regel (vgl. Abschnitt 3.2). Es ist deshalb von Interesse, aus welchen Gründen die bisher durchgeführten Ausschreibungen erfolgten.

Das öV-Amt des Kantons Bern führt u.a. folgende Gründe für seine vergleichsweise häufigen Ausschreibungen an (AÖV BE 2011):

- Einsparungen bei den Abgeltungen; ermöglicht Ausbau des öV-Angebots
- Qualitätssteigerungen und Innovationen bei Angebotskonzepten
- Durchsetzung der Bestellerinteressen
- Indirekter Wettbewerb

Die aktive Ausschreibungstätigkeit, das gestiegene Knowhow und die grössere Macht als Besteller trugen dazu bei, dass der Kanton seine Ziele flächendeckend durchsetzen konnte. Sowohl das öV-Amt als auch die Transportunternehmen wurden professioneller, innovativer und wettbewerbsfähiger. Auch das ordentliche Bestellverfahren wurde effizienter und professioneller: Sowohl Besteller wie auch TU konnten dank Erfahrungen mit Ausschreibungsverfahren Knowhow aufbauen. Schliesslich stellt das Amt eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der TU fest (AÖV BE 2011). Diese guten Erfahrungen haben das Amt darin bestärkt, das Instrument «Ausschreibung» regelmässig einzusetzen.

Gross (2013) stellte fest, dass die Offenheit für Ausschreibungen auf administrativer Ebene (öV-Amt) vor allem dort gross ist, wo die sogenannte ökonomische Rationalität (Wettbewerb als Mittel zur Sicherung und Steigerung von Effizienz und Qualität) wichtiger ist als die soziale

²⁴ Eine Essential Facility ist eine für die Produktion notwendige Einrichtung oder Infrastruktur, zu der es keine valablen Alternativen gibt. Entsprechend weist derjenige Produzent einen Wettbewerbsvorteil auf, der den alleinigen Zugang zu dieser Essential Facility hat.

Rationalität (gute Zusammenarbeit zwischen Bestellern und TU). Auf politischer Ebene herrscht häufig eine Rationalität, die durch die Vermeidung von politischen Risiken getrieben ist.

Aus den geführten Interviews und der Online-Befragung (Frage 17) lassen sich folgende Motive für die Durchführung von Ausschreibungen als bedeutend herauskristallisieren:

- Einführung von neuen Linien oder von Versuchsbetrieben
- Aufdecken und Nutzen von Einsparpotenzialen (u.U. auf politischen Druck)
- Steigerung der Verhandlungsmacht des Bestellers, bessere Durchsetzung von Bestellerinteressen
- Stärkung des Marktwissens durch Erhöhung der Transparenz und Abbau von Informationsasymmetrien (Augenhöhe herstellen)
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Transportunternehmen
- Entwickeln und Umsetzen eines veränderten, optimalen Betriebskonzepts
- Überlegungen zur öV-Landschaft: Marktvereinigung bei ineffizienten Strukturen
- Innovation: Ausbrechen aus «Betriebsblindheit» beim Besteller und bei den TU
- Indirekte Wirkungen des Wettbewerbs auf das ganze Bestellergebiet sicherstellen: Ein Besteller signalisiert gegenüber den TU, dass er gewillt und in der Lage ist, eine Ausschreibung durchzuführen, wenn er mit der bestehenden Situation nicht zufrieden ist (Drohwirkung).
- Unzufriedenheit mit dem bisherigen Betreiber bezüglich Kosten, Qualität, Transparenz oder Zusammenarbeit

Die Entscheidung für bzw. gegen eine Ausschreibung scheint stark personenabhängig zu sein (Ebenen Politik und Verwaltung). Die in Art. 32c Abs. 2 PBG vorgesehenen Gründe, während der Dauer der Konzession eine Ausschreibung durchzuführen, waren bisher kaum von Bedeutung.

Die Kantone hatten meist sehr klare Vorstellungen, welche Ziele sie mit der Ausschreibung erreichen wollten. Das hauptsächliche Ziel waren tiefere Abgeltungen und ein damit möglicher Ausbau des Angebots. Diese Ziele waren auch den TU klar, selbst wenn sie i.d.R. nicht explizit so kommuniziert wurden. Die Anwendung des Instruments «Ausschreibungen» war bislang nicht in übergeordnete strategische Überlegungen der Besteller zur Weiterentwicklung des öV eingebettet, sondern erfolgte zumeist situativ.

Kasten 1: Motive der TU, an Ausschreibungen teilzunehmen

Die Beweggründe der TU, an Ausschreibungen teilzunehmen, wurden in der vorliegenden Evaluation nicht gezielt untersucht. Das Verständnis dieser Motive kann Besteller in der Ausgestaltung eines Ausschreibungsverfahrens unterstützen. Aus diesem Grund werden die Interviewaussagen zu diesem Aspekt hier kurz zusammengestellt. Es hat sich gezeigt, dass die Besteller die Beweggründe der TU in der Regel relativ gut einschätzen.

In den Interviews nannten einzelne oder mehrere TU die folgenden Motive, sich an Ausschreibungen zu beteiligen:

- Naheliegenderweise verteidigt ein Incumbent seine bestehenden Linienbündel. Dieses Motiv ist besonders stark bei grossen Linienbündeln oder wenn der Incumbent bei Verlust des Linienbündels aus einer Region bzw. aus einem Kanton verschwinden würde.
- Eine Ausschreibung ist für eine TU ein Test der eigenen Wettbewerbsfähigkeit. Gleichzeitig sendet sie damit den Bestellern ein Signal, dass sie in der Lage ist, eine Ausschreibung zu bestreiten und gegebenenfalls zu gewinnen.
- Eine Ausschreibung zwingt eine TU, grundlegende Abläufe und Strukturen zu hinterfragen. Dadurch lernt sie viel über ihren eigenen Zustand kann Effizienzpotenziale realisieren. Dies kann auch die Motivation der Geschäftsleitung und der Mitarbeitenden steigern, selbst wenn der Aufwand zusätzlich zum Tagesgeschäft zu leisten ist.
- Im Schweizer öV ist die Teilnahme an einer Ausschreibung eine der wenigen Möglichkeiten, Wachstum bzw. eine Erweiterung des Marktgebietes zu erzielen. Wachstum wird u.a. angestrebt, um eine optimale Unternehmensgrösse zu erreichen, die Geschäftsfelder zu diversifizieren oder neue Geschäftsfelder zu erschliessen.
- Wachstum wird i.d.R. ausschliesslich in bekanntem Terrain angestrebt, z.B. in unmittelbarer Nachbarschaft zu bestehenden Linien oder in angrenzenden Regionen. Dank Marktkennntnis, regionaler Verankerung und vorhandener Infrastruktur ist eine wettbewerbsfähige Offerte möglich. Die Teilnahme an Ausschreibungen ausserhalb der Stammregion wird meist ausgeschlossen. Aufgrund fehlender Marktnähe und Infrastruktur wäre man auf die Zusammenarbeit mit einem lokalen Partner angewiesen. Eine solche ist nicht in jedem Fall realisierbar oder potenziell mit hohen Transaktionskosten verbunden.
- Die (derzeit) fehlende Gewinnmöglichkeit im RPV ist für Schweizer TU ein Thema, hindert sie jedoch i.d.R. nicht daran, an Ausschreibungen teilzunehmen.
- Für ausländische TU ist der Schweizer Markt aus verschiedenen Gründen nur bedingt attraktiv. Hauptgründe sind die fehlenden Gewinnmöglichkeiten, die meist geringe Grösse der ausgeschriebenen Linienbündel (im Verhältnis zum Aufwand der Teilnahme und im Vergleich zu den üblicherweise von ausländischen Konzernen betriebenen Netzen) sowie die Eigenheiten des Schweizer öV (z.B. Tarifsystem), was den Aufwand der Teilnahme erhöht und Unsicherheiten mit sich bringt.

4.4 Gründe und Motive, auf die Ausschreibung von Buslinien im RPV zu verzichten

Im Hinblick auf die Entwicklung von Ansätzen und Empfehlungen zur Förderung der Anwendung und Optimierung des Instruments «Ausschreibung» ist von Interesse, aus welchen Gründen Kantone bisher darauf verzichtet haben, Buslinien auszuschreiben. Anhand der gesichteten Literatur (Gross 2013; Abegg et al. 2019; Ecoplan 2014; Kern 2014) wurden zahlreiche mögliche Gründe ermittelt und thematisch gruppiert.

Die in den Befragungen geäusserten Gründe, keine Ausschreibungen durchzuführen, lassen sich in folgenden thematischen Gruppen zusammenfassen (teilweise mit Überschneidungen):

- Fehlender Druck, fehlender Zwang:
 - Grosser gesetzlicher Spielraum (Ausnahmen gemäss Art. 32 Abs. 2 PBG), der Ausschreibungen faktisch freiwillig macht (selbst bei neuen Linien)

- Fehlender politischer Druck
- Fehlender finanzieller Druck
- Fehlende Überzeugung:
 - Besteller bezweifeln das Potenzial des Instruments bzw. befürchten negative Auswirkungen auf den Systemgedanken²⁵ oder auf die Zusammenarbeitskultur im öV. Sie sind bezüglich Kosten, Qualität und Zusammenarbeit mit dem Incumbent zufrieden und bevorzugen alternative Instrumente zur Steuerung des RPV (vgl. unten).
 - Die Besteller erwarten ein unvorteilhaftes Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Ausschreibung: Der Aufwand ist sehr gross, das Potenzial wird als beschränkt betrachtet. Zudem kommen durch Ausschreibungen erzielte Einsparungen nur teilweise dem Kanton zugute, sondern gemäss Verteilschlüssel der RPV-Abgeltung im Durchschnitt zur Hälfte dem Bund.
 - Schlechte Erfahrungen mit Ausschreibungen in der Vergangenheit.
- Fehlende Opportunität:
 - Beispielsweise wegen nicht harmonisierten Konzessionslaufzeiten oder weil potenzielle Linienbündel sich nicht für eine Ausschreibung eignen (z.B. wegen Unterschreiten des Schwellenwerts gemäss Art. 27a ARPV).
- Strukturelle und politische Hürden:
 - Wichtiger Incumbent ist im Eigentum des Kantons oder der Gemeinden.
 - Aus betrieblicher Sicht müssten Linien des Ortsverkehrs in das auszuschreibende Bündel integriert werden. Die TU, welche die Linien des Ortsverkehrs betreiben, sind häufig im Eigentum von Gemeinden.

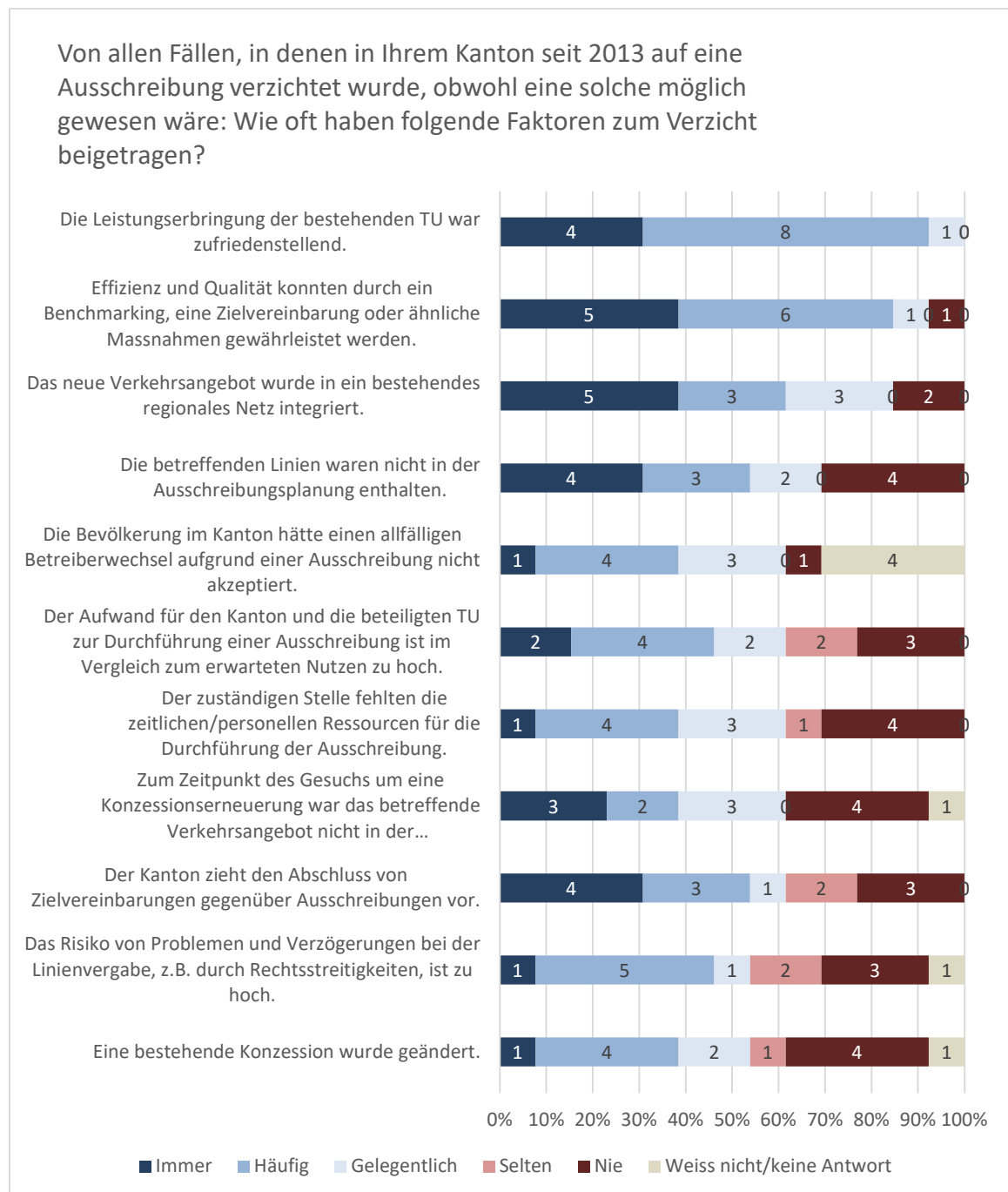
Die Bedeutung der zahlreichen möglichen Gründe, auf Ausschreibungen zu verzichten, wurde schliesslich über die Online-Befragung der kantonalen öV-Besteller gewichtet (Fragen 11-16; Antworten von 13 Kantonen).

Besonders häufig (von mehr als der Hälfte der antwortenden Kantone als «immer», «häufig» oder «gelegentlich» angegeben) waren folgende Gründe bedeutend für einen Verzicht auf eine Ausschreibung (Abbildung 11):

- Effizienz und Qualität konnten durch ein Benchmarking, eine Zielvereinbarung oder ähnliche Massnahmen gewährleistet werden.
- Die Leistungserbringung der bestehenden Transportunternehmung war zufriedenstellend.
- Die betreffenden Linien waren nicht in der Ausschreibungsplanung enthalten.

²⁵ Ein Merkmal des öV in der Schweiz ist die Koordination und Integration z.B. von Fahrplänen oder Tarifen verschiedener Verkehrsträger, Verkehrsmittel und Transportunternehmen auf Ebene des gesamten öV-Systems.

- Das neue Verkehrsangebot wurde in ein bestehendes regionales Netz integriert.
- Der Kanton zieht den Abschluss von Zielvereinbarungen gegenüber Ausschreibungen vor.
- Der Aufwand für den Kanton und die beteiligten TU zur Durchführung einer Ausschreibung ist im Vergleich zum erwarteten Nutzen zu hoch.
- Zum Zeitpunkt des Gesuchs um eine Konzessionserneuerung war das betreffende Verkehrsangebot nicht in der Ausschreibungsplanung enthalten.
- Der zuständigen Stelle fehlten die zeitlichen/personellen Ressourcen für die Durchführung der Ausschreibung.
- Die Bevölkerung im Kanton hätte einen allfälligen Betreiberwechsel aufgrund einer Ausschreibung nicht akzeptiert.
- Das Risiko von Problemen und Verzögerungen bei der Linienvergabe, z.B. durch Rechtsstreitigkeiten, ist zu hoch.
- Eine bestehende Konzession wurde geändert.

Abbildung 11: Wichtigste Gründe für einen Verzicht auf eine Ausschreibung

Quelle: Online-Befragung der Kantone, Fragen 11 bis 16 (N = 13).

Die befragten Besteller, die dem Instrument der Ausschreibungen kritisch gegenüberstehen, bedienen sich der folgenden Alternativen zur Ausschreibung, um ihre Ziele im RPV zu erreichen:

- Ein vertrauensbasiertes Verhältnis mit dem Incumbent erlaubt dank Nähe und informeller Zusammenarbeit eine hohe Flexibilität und ein Durchsetzen der Bestellerinteressen.
- Zielvereinbarungen (ggf. mit Benchmarking und Ausschreibungsdrohung) werden heute nur zurückhaltend abgeschlossen, weil dies ebenfalls sehr aufwändig ist und sich die inhaltlichen Diskussionen zur Konsensfindung teilweise als schwierig erweisen. Das Potenzial von Zielvereinbarungen wird jedoch als gross erachtet und die bisherigen Erfahrungen damit sind meist positiv. Einerseits werden auch durch Zielvereinbarungen Kostensenkungen möglich. Andererseits soll dank des kooperativen Charakters einer Zielvereinbarung eine gemeinsame Weiterentwicklung des RPV und die Umsetzung von Innovationen unter Wahrung der Systemperspektive möglich sein. Im Vergleich dazu wird befürchtet, dass Ausschreibungen dieses kooperative Verhältnis zwischen Besteller und TU beeinträchtigen. Die im Rahmen der aktuellen Reform vorgesehene Pflicht zum Abschluss von Zielvereinbarungen dürfte deshalb deren Anzahl deutlich erhöhen (vgl. Abschnitt 4.6).
- Indirekte disziplinierende Wirkung aufgrund der Ausschreibungsdrohung. Eine solche besteht implizit durch die gesetzliche Möglichkeit der Ausschreibung und die Tatsache, dass einzelne Kantone tatsächlich ausschreiben, oder explizit (z.B. im Rahmen einer Zielvereinbarung bei Nichterfüllung der Ziele).
- TU, die in anderen Kantonen Ausschreibungen gewinnen, steigern ihre Effizienz generell. Kantone, die nicht ausschreiben, profitieren damit (sowie durch die Ausschreibungsdrohung gemäss vorangehendem Lemma) von den Ausschreibungsverfahren in anderen Kantonen (positive Externalität).
- Gebietsbereinigung durch Abtausch von Linien / Konzessionen
- Bereinigung der TU-Landschaft durch «Degradierung» von kleineren TU zu Transportbeauftragten²⁶.

²⁶ Bei Transportbeauftragten handelt es sich um TU, die in einem Untervertragsverhältnis mit derjenigen TU stehen, welche die Angebotsvereinbarung mit dem Besteller unterzeichnet, und in deren Auftrag Transportleistungen erbringen.

4.5 Möglichkeiten, Ausschreibungen attraktiver zu machen

Die vorliegende Evaluation sollte auch der Frage nachgehen, mit welchen Verbesserungen das Instrument der Ausschreibung für Besteller, die bisher damit zurückhaltend waren, attraktiver gemacht werden könnte. Hierzu ist zunächst zu betonen, dass die Durchführung von Ausschreibungen nicht für alle Kantone gleichermassen Sinn macht. D.h., es geht bei dieser Frage nicht darum, Ausschreibungen um der Ausschreibungen Willen zu forcieren, sondern darum, das Instrument derart zu gestalten, dass es für die kantonalen Besteller häufiger als bisher eine valable und praktikable Alternative zu den anderen Instrumenten darstellt und sie es dann einsetzen können, wenn es ihren Zielen dient. Entscheidende Faktoren sind insbesondere die Rahmenbedingungen des Busmarkts:

- Das Busnetz sollte die Bildung von Linienbündeln ermöglichen, die sich für eine Ausschreibung eignen. Diese sollten eine kritische Grösse aufweisen und betrieblich sinnvoll sein.
- Die TU-Landschaft muss wirksamen Wettbewerb ermöglichen, d.h. es müssen mindestens zwei ernstzunehmende Anbieter in Frage kommen.
- Es liegen keine relevanten Eintrittsschranken für TU (z.B. Essential Facilities, vgl. Abschnitt 4.2) vor.
- Eignerverhältnisse (vgl. Abschnitt 4.1.3)

Auch bei günstigen Rahmenbedingungen halten oftmals eigene Erwägungen und Haltungen kantonale Besteller davon ab, Ausschreibungen durchzuführen. Wie in Abschnitt 4.4 dargelegt gibt es vielfältige und kantonsspezifische Gründe, aus denen Kantone auf Ausschreibungen verzichtet haben. Unter anderen zeigt sich, dass sowohl auf Ebene der Politik als auch der Verwaltung (öV-Amt) eine gewisse Bereitschaft vorhanden sein muss, dieses Instrument anzuwenden. Die Überzeugung, dass sich die als aufwändig wahrgenommenen Ausschreibungen lohnen, fehlt oft. Eine differenzierte Analyse der Befragungsergebnisse (Frage 10) zeigt deutlich, dass öV-Stellen in Kantonen, die seit 2013 keine Ausschreibung durchgeführt haben, potenzielle Risiken und unerwünschte Auswirkungen von Ausschreibungen stärker und potenzielle Chancen und Nutzen schwächer bewerten als Kantone mit Ausschreibungserfahrung (Anhang 2).

Tabelle 14 fasst die verschiedenen Hürden, die Kantone davon abhalten, Ausschreibungen durchzuführen, nochmals zusammen und präsentiert – innerhalb des aktuell geltenden gesetzlichen Rahmens und ohne Anpassungen desselben – eine Reihe von Ansatzpunkten zum Abbau dieser Hürden bzw. zur Motivation von kantonalen Bestellern, die Möglichkeit einer Ausschreibung bei sich bietenden Gelegenheit häufiger zu prüfen. Diese Ansätze hat das Evaluationsteam aus seinen Erhebungen (Online-Befragung, Interviews), ausländischen Erfahrungen und eigenen Überlegungen abgeleitet und in einem Workshop mit der Begleitgruppe der Evaluation diskutiert. Sie werden nachfolgend kurz erläutert.

Tabelle 14: Ansatzpunkte zur Abschwächung von Gründen, auf Ausschreibungen zu verzichten

Gründe für Verzicht auf Ausschreibung	Mögliche Ansatzpunkte
Integration neuer Linien in bestehende Netze	Hinweise des BAV auf den potenziellen Nutzen einer Ausschreibung
Benchmarking, Zielvereinbarung etc. statt Ausschreibung	Wirksamkeit/Nutzen mit Ausschreibung vergleichen – welcher Ansatz ist erfolgreicher bzw. welches Instrument passt am besten zu den jeweiligen Zielen der Besteller?
Bei Konzessionsablauf war das Verkehrsangebot nicht in der Ausschreibungsplanung enthalten	• Abstimmung Konzessionsablauf-Ausschreibungsplanung verbessern • BAV: Kantone aktiver auf Gelegenheitsfenster aufmerksam machen (und auf Möglichkeit der Unterstützung bei der Durchführung von Ausschreibungen hinweisen, vgl. unten)
Fehlendes Ausschreibungs-Knowhow seitens des kantonalen öV-Amtes	• Unterstützung und Begleitung durch BAV (bei Bedarf) • Nationale Fachstelle schaffen • Leitfaden • Erfahrungsaustausch unter Kantonen
Keine (finanziellen/personellen) Ressourcen des kantonalen öV-Amtes für Durchführung einer Ausschreibung	• Unterstützung und Begleitung durch BAV (bei Bedarf) • Nationale Fachstelle schaffen • Beteiligung des BAV an den Kosten für Beratung
Hoher Aufwand für Ausschreibung	• Unterstützung und Begleitung durch BAV (bei Bedarf) • Nationale Fachstelle schaffen • «Ausschreibung light» (Einladungsverfahren, vereinfachter Prozess) je nach Abgeltungssumme oder Anzahl Linien
Tiefer Nutzen erwartet	Sichtbarmachen von Erfolgsbeispielen → Kommunikation
Unerwünschte Auswirkungen befürchtet	• Sichtbarmachen von Erfolgsbeispielen → Kommunikation • Unterstützung und Begleitung durch BAV (bei Bedarf) • Bruttoausschreibungen propagieren
Politische Risiken	Sichtbarmachen von Erfolgsbeispielen → Kommunikation
Persönliche Haltung zu Ausschreibungen	

Zusammenfassend bieten sich folgende Ansätze an:

- Abstimmung zwischen Konzessionsablauf und Ausschreibungsplanung verbessern
- Aktive Kommunikation und Unterstützung durch das BAV
 - Kantone vor anstehendem Ablauf der Konzessionslaufzeit für ein Verkehrsangebot aktiv auf das sich öffnende Gelegenheitsfenster zur Durchführung einer Ausschreibung hinweisen und Unterstützung anbieten. Dies kann entweder individuell bei konkreten Fällen erfolgen oder in Form einer allgemeinen Erinnerung im Rahmen von ohnehin stattfindender Kommunikation zwischen dem BAV und den Kantonen.

- Engere und aktivere Begleitung von Kantonen auf fachlicher/technischer Ebene (bei Bedarf/auf Wunsch des Kantons; im Vorfeld einer möglichen Ausschreibung in Aussicht stellen)
- Beteiligung des BAV an den Kosten für die externe Unterstützung der Kantone bei der Planung und Durchführung von Ausschreibungen
- Schaffung einer nationalen Fachstelle (z.B. beim BAV oder bei der KKDöV), welche die Kantone bei der Umsetzung von Ausschreibungen begleitet
- Überarbeitung des Ausschreibungsleitfadens
- Erarbeitung und Verbreitung eines Informationsdokuments zu Ausschreibungen: Argumentarium; Anwendungsfälle in Abhängigkeit der Ziele der Besteller, Aufzeigen von Potenzialen und Nutzen, Ergebnisse von wissenschaftlichen Studien zu Wirksamkeit und Einsparpotenzial von Ausschreibungen²⁷, konkrete Erfahrungsberichte und Erfolgsbeispiele aus Kantonen (z.B. AÖV BE 2011), Praxistipps zum Umgang mit Risiken; Hinweise auf Unterstützungsmöglichkeiten
- Empirische Studien zur Wirksamkeit und zum Nutzen von Ausschreibungen in Hinblick auf spezifische Zielsetzungen (ev. im Vergleich mit anderen Ansätzen wie Benchmarking, Zielvereinbarungen etc.) durchführen
- Erfahrungsaustausch unter Kantonen stimulieren
- Anpassungen am Ausschreibungsverfahren
 - Vereinfachtes Ausschreibungsverfahren für Verkehrsangebote mit kleinem Abgeltungsvolumen
 - Bruttoausschreibungen favorisieren

Teilweise betreffen die Ansatzpunkte Optimierungen im Ausschreibungsprozess selber. Die verschiedenen Ansatzpunkte und in den Befragungen vorgebrachten Vorschläge werden in der Übersicht möglicher Anpassungen in Abschnitt 7.2 diskutiert und in den Empfehlungen (Abschnitt 7.3) aufgegriffen.

4.6 Auswirkungen des künftigen Obligatoriums von Zielvereinbarungen auf Ausschreibungen

Ein weiteres Instrument um die Kostenstruktur, Effizienz oder Qualität von Transportdienstleistungen zu beeinflussen, ist die Zielvereinbarung (Artikel 24–26 ARPV).²⁸ Diese ist ein zusätzliches optionales Element der RPV-Bestellung und kann eine Angebotsvereinbarung

²⁷ Für die Schweiz gibt es nur wenige solcher Studien. Filippini et al. (2015) oder Wegelin (2018) gehen teilweise auf den Effekt von Ausschreibungen auf die Kosteneffizienz ein. Eine internationale Meta-Studie zu diesem Thema liegt schon weiter zurück (Hensher/Wallis 2005), daneben gibt es verschiedene länderspezifische Arbeiten (z.B. Rosell 2017 für Spanien, Vigren 2016 für Schweden oder Beck 2011 für Deutschland).

²⁸ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/rpv/zielvereinbarungen.html> (abgerufen am 30.11.2021).

ergänzen: Bund und Kantone können für bestellte Verkehrsangebote, die nicht ausgeschrieben werden, mit dem betroffenen Unternehmen eine Zielvereinbarung abschliessen. Diese kann Leistungsziele zu Kosten, Erlösen, Qualität oder Quantität des bisher erbrachten Angebots enthalten und kann mit einem Bonus-Malus-System verknüpft werden. Werden die Ziele nicht erreicht und sieht die Zielvereinbarung dies als Sanktion vor, so schreiben die Besteller das Angebot im Busbereich gemäss Artikel 32c Abs. 2 Bst. b aus (Bundesrat 2010: 974). Das BAV hat einen Leitfaden zu diesem Instrument verfasst (BAV 2016). Wie in Abschnitt 4.4 festgehalten bevorzugen einzelne Kantone die Zielvereinbarung gegenüber einer Ausschreibung, um auf das Kosten-Leistungs-Verhältnis bestellter Transportleistungen Einfluss zu nehmen. Im Rahmen der aktuellen Reform des PBG erfährt dieses Instrument eine Stärkung: Die bisherigen Vergabevereinbarungen sollen grundsätzlich durch Zielvereinbarungen mit Laufzeiten von 4-6 Jahren abgelöst werden (Bundesrat 2021).²⁹ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich diese Reform auf die Neigung und Bereitschaft der Kantone, die Möglichkeit einer Ausschreibung von Buslinien zu prüfen, auswirkt.

Die befragten Stellen schätzen die Auswirkungen des vorgesehenen Obligatoriums unterschiedlich ein. Die Anzahl der Zielvereinbarungen dürfte deutlich zunehmen. Allerdings betonen die Kantone, dass der Abschluss einer solchen Vereinbarung ressourcenintensiv ist und die Findung eines Konsenses langwierig sein kann. Zudem steht den Vorteilen des kooperativen Charakters und der Nähe zu den Transportunternehmen (vgl. oben) die im Vergleich zur Ausschreibung geringere Anreizwirkung bezüglich Kostensenkungen gegenüber. Laut der Online-Befragung gehen zwei Drittel der kantonalen Besteller davon aus, dass das Obligatorium von Zielvereinbarungen keine Auswirkungen auf die Anzahl Ausschreibungen haben wird (Tabelle 15). Vier Stellen erwarten eine Abnahme, drei eine Zunahme.

Tabelle 15: Auswirkung Obligatorium von Zielvereinbarungen

Wie wird sich das zukünftig vorgesehene Obligatorium von Zielvereinbarungen Ihrer Ansicht nach auf die Ausschreibungspraxis Ihres Kantons auswirken?	Anzahl Nennungen	Anteil
Ausschreibungen werden zunehmen	3	13%
Ausschreibungspraxis bleibt unverändert	16	70%
Ausschreibungen werden abnehmen	4	17%

Quelle: Online-Befragung der Kantone, Frage 31 (N = 23).

²⁹ Das Geschäft wurde in der Wintersession 2021 vom Nationalrat behandelt. Die Vorlage war grundsätzlich unbestritten und geht nun an den Ständerat (Stand: 3.1.2022).

5 Ausschreibungsverfahren

Kapitel 5 präsentiert die Befunde der Analyse des Ausschreibungsverfahrens entlang der verschiedenen Prozessschritte, wie sie in Tabelle 3 präsentiert werden. Die Ausführungen stützen sich auf die gesichteten Unterlagen und auf die Interviews gemäss Tabelle 2.

5.1 Prozessorganisation

Die Arbeitsteilung im Ausschreibungsprozess erfolgt zwischen drei Stellen:

- Der kantonale Besteller ist inhaltlich im Lead und entscheidet grundsätzlich eigenständig, ob er ausschreiben will oder nicht. Der Kanton ist sodann verantwortlich für den Ausschreibungsgegenstand.
- Das BAV als Mitbesteller ist finanziell und inhaltlich ebenfalls in der Verantwortung. Je nach Bedarf unterstützt das BAV den kantonalen Besteller in inhaltlichen Fragen und tritt als Sparringpartner auf (zur Rolle des BAV vgl. Abschnitt 5.9.2).
- Die organisatorische Projektleitung übernimmt in der Regel ein vom kantonalen Besteller entsprechend beauftragtes externes Beratungsunternehmen, seit Ende der 1990er Jahre in der Regel die Firma Rapp Trans. Daneben führt Rapp Trans verschiedene inhaltliche Arbeiten durch (zur Rolle von Rapp Trans vgl. Abschnitt 5.9.1).

In der gegenwärtigen Situation, in der Ausschreibungen nur ausnahmsweise durchgeführt werden, hat sich diese Arbeitsteilung aus Sicht der befragten Besteller inhaltlich und in Bezug auf die Verwaltungseffizienz grundsätzlich sehr gut bewährt.

5.2 Ablauf/Handhabung der Prozessschritte

Der Ablauf eines Ausschreibungsverfahrens ist sachlogisch, standardisiert, und den Betroffenen hinreichend bekannt. Dies ist auch eine Folge der Rollen, die das BAV und Rapp Trans ausüben. Dadurch hat sich ein hoher Standardisierungsgrad bezüglich Inhalten und Ablauf etabliert. Weder die TU noch die Besteller kritisieren den Ablauf bzw. die einzelnen Prozessschritte und deren Abfolge. Es werden einzig punktuelle Optimierungsschritte formuliert (vgl. Abschnitt 5.10).

5.3 Ausschreibungsplanung

Das Instrument der Ausschreibungsplanung wird von allen Befragten als praktikabel erachtet.³⁰ Die damit verbundenen Fristen sind angemessen bzw. ausreichend, um sich entsprechend vorzubereiten (Ressourcenplanung für Besteller und TU). Die Ausschreibungsplanung

³⁰ Zur Problematik der Verknüpfung der Ausschreibungsplanung mit der Verkürzung von Konzessionslaufzeiten vgl. Abschnitt 4.2.

dient den Bestellern als Instrument zur Kommunikation über die vorgesehene Ausschreibung (teilweise ergänzt durch eine informelle Information des Incumbents und durch Medienmitteilungen). Die Bekanntgabe einer Ausschreibung über die Ausschreibungsplanung führt bei betroffenen Incumbents teilweise zu Überraschung und Irritation. Das BAV bemängelt einzig, dass die Behördenverbindlichkeit der Ausschreibungsplanung nicht in jedem Fall respektiert wird.

5.4 Ausschreibungsunterlagen

Auch die Ausschreibungsunterlagen sind standardisiert und etabliert. Die Pflichtenhefte sind teilweise in identischem Wortlaut gefasst und unterscheiden sich primär durch den Gegenstand und einzelne situationsspezifische Anforderungen:

- Kriterien und deren Gewichte, wobei die Kriterienraster meist relativ ähnlich sind.
- Lokale Spezifika (z.B. Optionen, Vorgaben bzgl. Tarifverbund etc.).
- Vorgaben bzgl. Arbeitsbedingungen.
- Unterschiede auf Detailebene: Berücksichtigung von Synergiegewinnen und -verlusten, Vorgabe eines Kostendachs oder einer Mindestqualität, Risikoverteilung (z.B. Anzahl Jahre, während denen gewisse Kostenkomponenten wie Treibstoffkosten fixiert werden).

Die Erarbeitung der Pflichtenhefte und Bewertungskriterien ist für die Besteller trotz Standardisierung und externer Unterstützung sehr aufwändig. Fundierte, gut ausgearbeitete Ausschreibungsunterlagen mit möglichst vollständigen und klaren Anforderungen sind jedoch eine notwendige Bedingung für ein erfolgreiches Verfahren. Unklarheiten in den Ausschreibungsunterlagen führen zu aufwändigen Fragerunden und können das Beschwerderisiko erhöhen. Darunter leidet die Verfahrenseffizienz.

Im Folgenden werden die Ausschreibungsunterlagen entlang der Themen Bewertungskriterien, Technische Konzepte, Risikoverteilung, Arbeitsbedingungen, Übertragung von Betriebsmitteln und Unklarheiten (Fragerunde) näher betrachtet.

5.4.1 Bewertungskriterien

Die Kantone definieren die Bewertungskriterien und deren Gewichtung gemäss ihren Vorstellungen. Sie haben grundsätzlich den inhaltlichen Lead bei der Erstellung des Bewertungsrasters und werden dabei i.d.R. vom externen Beratungsbüro unterstützt. Das BAV ist ebenfalls eingebunden: Es berät die Kantone, prüft den Kriterienkatalog und stellt eine gewisse Konsistenz der Beurteilungskriterien über die Ausschreibungsverfahren hinweg sicher. Die Grundstruktur der Bewertungsraster ist immer gleich. Unterschiede finden sich in...

- abweichenden Teilkriterien (z.B. zu Innovation oder Zusammenarbeit)
- abweichender Gewichtung, wobei diese i.d.R. ähnlich ausfällt

- den Eignungskriterien (z.B. wirtschaftliche, finanzielle, technische und betriebliche Leistungsfähigkeit).

Das Kriterium 'Betriebskosten' ist immer das wichtigste Einzelkriterium, zählt jedoch nie mehr als 50%. Zudem hat das Kriterium 'Betriebsführung' eine überdurchschnittliche Gewichtung. Der Rest der Kriterien wird mit rund 10% oder weniger gewichtet. Eine Auswertung der Ausschreibungsunterlagen zeigt im Detail folgendes Bild bezüglich der Kriterien:

- Häufige Kriterien (in >5 Ausschreibungen): Betriebskosten; Erlöse; Personal; Betriebsführung; Erfahrung; Marketing; Zusammenarbeit.
- Weniger häufige Kriterien (in <5 Ausschreibungen): Fahrzeuge; Innovation; Angebots- und Betriebskonzept; Orts- und Marktkennntnisse.
- Kriterien mit relativ hoher Gewichtung (im Schnitt 20% oder höher): Qualität insgesamt (50-60%); Betriebskosten (32-50%); Betriebsführung (10-30%). Das gesamte Preiskriterium (Kosten und Erträge) zählt nur in einer Ausschreibung mehr als 50% (55%).
- Kriterien mit relativ tiefer Gewichtung (im Schnitt 10% oder tiefer): Erlöse (2-11%); Personal (5-12.5%); Innovationskraft (3-6%); Erfahrung (5-10%); Zusammenarbeit (3-10%); Orts- und Marktkennntnisse (2%).
- In einer Ausschreibung wird ein Kostendach und ein Mindestqualitätsniveau verlangt.

Die Befragten Besteller und TU erachten die aufgestellten Bewertungskriterien als etabliert und sinnvoll. Der Incumbent dürfte bei den Kriterien 'Markt- und Ortskennntnisse', 'Erfahrung' sowie 'Ertrag' leicht im Vorteil sein. Die Gewichtung dieser Kriterien ist allerdings tief.

Die Qualitätskriterien spiegeln die Kundensicht gut wider, wobei Konsens herrscht, dass die Qualität im Schweizer öV generell sehr hoch ist. Einige Besteller erachten umfangreiche(re) Qualitätsvorgaben deshalb als nicht zielführend. Enge Vorgaben schränken zudem die Unterscheidbarkeit der Offerten ein, erhöhen jedoch die Vergleichbarkeit der Offerten. Demgegenüber können offen formulierte Qualitätsvorgaben ggf. zu einem «Beauty Contest» unter den anbietenden TU führen, was die Vergleichbarkeit der Offerten einschränkt und beschwerde-relevant sein kann, weil die Nachvollziehbarkeit des Vergabeentscheides aus Sicht der TU erschwert ist.

Die befragten TU wünschen sich in gewissen Bereichen präzisierende Vorgaben zu den Bewertungskriterien:

- Die Inhaltslogik der einzelnen Kriterien unterscheidet sich teilweise (z.B. ist unklar, wo in der Offerte die Ausführungen zum Reklamationsmanagement untergebracht werden sollen). Im Zweifelsfall werden dieselben Inhalte mehrfach an verschiedenen Stellen in die Offerte integriert.
- Die Anforderungen an das Marketingkonzept werden aus zwei Gründen hinterfragt: Erstens wird – auch von einigen Bestellern – die Ansicht vertreten, dass es im öV kein eigentliches Unternehmensmarketing brauche, sondern vielmehr Angebotskom-

munikation. ÖV-Marketing (mit dem Ziel zur Steigerung des Anteils am Modal Split) erfolgt idealerweise der systemischen Natur des öV entsprechend TU-übergreifend (z.B. gemäss Vorgehen ZVV). Zweitens führen fehlende Präzisierungen der Erwartungen an das zu unterbreitende Marketingkonzept bei den TU zu Unklarheiten und damit zu vergleichsweise grossem Aufwand, um dieses zu erarbeiten und bei den Bestellern zu Aufwand und Schwierigkeiten bei der Bewertung der Offerte.

- Das Kriterium 'Verkehrserlöse' wird teilweise kritisiert (vgl. den folgenden Abschnitt).

5.4.2 Technische Konzepte

Gemäss den befragten TU gibt es drei grössere Unsicherheiten, die bei Ausschreibungen derzeit nicht zufriedenstellend adressiert sind: die Abgrenzung von Vollkosten und Grenzkosten, Unterangebote und die Kalkulation von Verkehrserlösen. Dabei geht es nicht primär um fehlende Definitionen oder ein fehlendes Verständnis dieser Konzepte in der Branche, sondern um die korrekte Umsetzung der Vorgaben in den Offerten durch die TU und die entsprechende Prüfung der Offerten durch die Besteller. Teilweise wird auch die Fairness der Verfahren in Frage gestellt. Konkret wird Folgendes bemängelt:

- Die Definitionen von Kostenkonzepten (Vollkosten, Grenzkosten) sind zwar in der Branche grundsätzlich bekannt. Zudem enthalten die Ausschreibungsunterlagen teilweise präzisierende Erläuterungen dazu. TU und Besteller bezweifeln jedoch teilweise, dass alle TU die Vorgaben in ihren Geboten korrekt umsetzen. Bei vermuteten Unterangeboten (d.h., wenn die ungedeckten Kosten eines Verkehrsangebots aussergewöhnlich niedrig sind) sind die Besteller zu zusätzlichen Abklärungen verpflichtet (gemäss Art. 27i Abs. 2 ARPV und bundesverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung). Es ist allerdings nicht klar, inwiefern die Besteller die korrekte Anwendung des Vollkostenprinzips kontrollieren (z.B. mit Kennzahlen o.ä.). Bei betrieblich in sich geschlossenen Linienbündeln sind diese Probleme weniger eminent, weil für die Bereitstellung des öV-Angebots nötigen Ressourcen vor Ort aufgebaut werden müssen. Es kommt zu keinen oder nur untergeordneten Überschneidungen mit anderen öV-Angeboten (z.B. gemeinsame Nutzung von Depots).
- Die Verkehrserlöse sind für eine einzelne TU beschränkt beeinflussbar; so sind bspw. die Tarife und der Fahrplan vorgegeben. Die in den Offerten ausgewiesenen Ertragskalkulationen sollten deshalb nicht stark voneinander abweichen. In der Praxis ist dies jedoch nicht immer der Fall. Die Besteller plausibilisieren solche Unterschiede bei der Offertprüfung zwar, müssen jedoch keine zusätzlichen Abklärungen tätigen. Es wird zudem vor allem von TU (sowie vom BVGer) vermutet, dass teilweise zu optimistisch («Winner's Curse»³¹) oder strategisch kalkuliert wird. Letzteres könnte

³¹ Der Winner's Curse (Fluch des Gewinners) beschreibt ein Phänomen aus der Auktionstheorie, bei dem unter unvollständiger Information dasjenige Gebot gewinnt, das die optimistischste Schätzung für das

dadurch befördert werden, dass nach vier Jahren in gewissen Schranken Nachkalkulationen möglich sind. Eine alternative Begründung liegt in den teilweise knappen Unterlagen, die für die Kalkulation von Erträgen zur Verfügung stehen.

Beide Punkte werden in mehreren Beschwerden prominent aufgeworfen.

5.4.3 Risikoverteilung

Im Hinblick auf die Kalkulation von Offerten bezeichnen die TU zwei Risikokategorien als bedeutend: Einerseits das Ertragsrisiko, andererseits diverse Risiken bezüglich Kostenentwicklung (z.B. Treibstoffpreise, Personalkosten, Inflation). Traditionellerweise werden diese Risiken im Schweizer RPV von den TU getragen, wobei es vorliegend zwei Ausnahmen gibt: Weil bei neuen Linien keine geeigneten Kalkulationsgrundlagen existieren, tragen die TU das Erlösrisiko gemäss dem ordentlichen Bestellverfahren nur über zwei Jahre und nicht über eine längere Periode wie bei einer Nettoausschreibung. Dasselbe gilt für die Ausschreibung «Valais Central» aufgrund des schwer einzuschätzenden Einflusses der Covid-19-Pandemie auf die künftige Verkehrsnachfrage und damit die Verkehrserträge.

Im ordentlichen Bestellverfahren sind diese Risiken von untergeordneter Bedeutung, weil die Angebotsvereinbarungen alle zwei Jahre an sich ändernde Umstände angepasst werden können. Im Rahmen von Ausschreibungen werden sowohl die Erträge als auch die Betriebskosten über mehrere (i.d.R. vier) Jahre fixiert. Damit gewinnt die Frage an Bedeutung, wer diese Risiken in welchem Umfang trägt und wann allfällige Anpassungen möglich sind. Die befragten TU befürworten eine Verschiebung der Risiken zu den Bestellern und begründen dies wie folgt:

- **Ertragsrisiken:** Die TU anerkennen ihre Marktverantwortung. Bei den Verkehrserträgen sind die Freiheitsgrade einer einzelnen TU jedoch beschränkt (Tarife, deren Entwicklung und Fahrpläne sind fix vorgegeben). Aus diesem Grund bevorzugen die TU Bruttoausschreibungen, bei denen die Ertragskalkulation zur Plausibilisierung der Offerten verlangt werden kann, jedoch weder bewertet noch in der Vergabevereinbarung fixiert wird. Die Ertragsverantwortung verbleibt gemäss ordentlichem Bestellverfahren bei den TU.
- **Treibstoffkosten:** Die Treibstoffkosten und deren Entwicklung sind ein grosser Kostenblock und durch die TU kaum prognostizierbar noch substanziell beeinflussbar. Die TU regen an, dass diese Kosten bspw. über eine kürzere Dauer fixiert oder indexiert werden.

Auktionsobjekt abgibt. Liegt der Wert dieses Gebots über dem eigentlichen (objektiven) Wert des Auktionsobjekts, erleidet der Gewinner einen Verlust.

5.4.4 Arbeitsbedingungen

Zur Vorbeugung von allfälligem Lohndumping gibt es seitens der befragten kantonalen Besteller zwei grundsätzliche Positionen:

- Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen auf Ebene Bund und Kanton sowie die BAV-Richtlinie «Arbeitsbedingungen der Branche Bus»³² werden als ausreichend erachtet.
- Es werden zusätzliche Vorgaben formuliert:
 - Der Kanton Bern kennt einen GAV für die Bus- und Nahverkehrsbetriebe, der bei einer Ausschreibung als verbindlich gilt.³³
 - Der Kanton Wallis formulierte Vorgaben zu den Arbeitsbedingungen (Entlohnung, Arbeitszeiten, Ferien etc.) direkt in den Ausschreibungsunterlagen.

Lohndumping wird zudem durch verschiedene TU-eigene GAV verhindert.

Die TU begrüßen klare Vorgaben zu den Arbeitsbedingungen. Diese schützen nicht nur das Personal (auch im Falle eines Betreiberwechsels), sondern ermöglichen einen fairen Wettbewerb. Vorgaben zu Arbeitsbedingungen können auch aus politischer Sicht wichtig sein, weil sie die Akzeptanz von Ausschreibungsverfahren erhöhen, nicht zuletzt, wenn Bieter aus dem Ausland beteiligt sind.

Alle Befragten beurteilen die in den Ausschreibungsverfahren enthaltenen Bestimmungen zu diesem Thema als ausreichend und zielführend.

5.4.5 Übertragung von Betriebsmitteln, Infrastruktur und Personal

Die Möglichkeit bzw. Verpflichtung, Betriebsmittel auf einen allfälligen neuen Betreiber zu übertragen, wird von allen Befragten als wichtig erachtet, um Residualkosten zu verhindern. Die Besteller präzisieren die Ausschreibungsunterlagen entsprechend, um praktischen Problemen bei der tatsächlichen Übertragung von Betriebsmitteln, Infrastruktur und Personal vorzubeugen (vgl. Abschnitt 6.3).

Die TU erachten die Angaben zu diesem Thema in den Ausschreibungsunterlagen grundsätzlich als ausreichend, wobei häufig Detailfragen auftauchen. Meist geht es um zusätzliche Informationen zu Fahrzeugen (z.B. Kundeninformationssysteme), Personal (z.B. Löhne, Lebensläufe), Haltestellen (z.B. Gebühren) und Depots (z.B. Kapazitäten und Kontaktpersonen).

³² <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/rechtliches/rechtsgrundlagen-vorschriften/richtlinien/richtlinien-strasse/arbeitsbedingungen-der-branche-bus.html> (abgerufen am 3.1.2022).

³³ Ergänzend verlangt der Kanton Bern, dass die Durchschnittsschädigung auf keiner der ausgeschriebenen Linie unterschritten werden darf. Damit soll ein möglicher Wettbewerbsvorteil von grossen TU vermieden werden, die auch nicht ausgeschriebene Linien im Kanton Bern bedienen.

5.4.6 Unklarheiten (Fragerunde)

Die TU haben im Ausschreibungsverfahren die Möglichkeit, Unklarheiten insbesondere zu den Ausschreibungsunterlagen in einer schriftlichen Fragerunde zu thematisieren. Weitere Interaktionsmöglichkeiten mit dem Besteller gibt es während des Ausschreibungsverfahrens nicht. Die in diesen Fragerunden eingehenden Bieterfragen können wie folgt gruppiert werden:

- Fragen zum Inhalt der Ausschreibungsunterlagen
 - Detailfragen zum Fahrplan und dessen Stabilität.
 - Fragen und Anliegen (z.B. Zugang zur «Bewertungsleiter») zu den Bewertungskriterien.
 - Fragen und Anliegen (z.B. zusätzliche Informationen oder Kontaktadressen) zur Übertragung von Betriebsmitteln, Infrastruktur und Personal.
 - Fragen und Anliegen (z.B. zusätzliche Informationen) zu Datengrundlagen für die Prognose der Verkehrserträge.
 - Gebietsfremde und ausländische Unternehmen stellen teilweise ganz grundsätzliche Fragen (z.B. zu Rechtsgrundlagen, Formularen, lokalen Spezifika oder dem Schweizer öV generell).
- In Frageform geäußerte Kritik an den Inhalten der Ausschreibungsunterlagen
 - Teilweise stören sich TU am ausgeschriebenen Fahrplan, der aus ihrer Sicht nicht optimal konzipiert ist.
 - Kritik an der Allokation von Risiken. Neben dem Ertragsrisiko betrifft dies Kostenrisiken z.B. bezüglich Treibstoffkosten, die während der ersten 3-4 Jahre vollständig von den TU getragen werden müssen (vgl. Abschnitt 5.4.3).
 - Fragen zum Vollkostenprinzip. Neben inhaltlichen Fragen deponieren einige TU ihre Befürchtung, dass eine objektive und faire Bewertung schwierig ist, weil nicht alle TU dasselbe unter Vollkosten verstehen (vgl. Abschnitt 5.4.2).

Zum Ausschreibungsprozess an sich gibt es meist kaum Fragen. Einzig der Wunsch nach einer zusätzlichen Fragerunde oder mehr Interaktion mit dem Besteller (z.B. eine Präsentation der Offerte) tauchen punktuell auf.

Gemäss den Aussagen in den Interviews mit Bestellern und TU werden die Fragen grundsätzlich zur Zufriedenheit der TU beantwortet. Für die Besteller ist die Fragerunde häufig zeitaufwändig und nur dank Arbeitsteilung zwischen Kanton, BAV und Rapp Trans möglich. Die Fragen führen nur in seltenen Fällen zu einer Anpassung der Ausschreibungsunterlagen. Dabei handelt es sich aber um ganz spezifische Details oder die Korrektur von Fehlern (z.B. bei der Vorgabe des Fahrplans). Die von den TU gewünschten zusätzlichen Informationen werden nur punktuell zur Verfügung gestellt. Meist sind diese Informationen entweder nicht vorhanden (z.B. detaillierte Angaben zum zu übernehmenden Personal) oder der Besteller erachtet es als Aufgabe der TU, diese Information zu beschaffen (z.B. Berechnung von produktiven

Kilometern und produktiven Stunden) – dies dient den Bestellern zur Plausibilisierung der Offerten und ermöglicht ihnen abzuschätzen, ob alle Bieter den Ausschreibungsgegenstand gleich verstanden haben.

5.5 Bewertung der Offerten

5.5.1 Bewertungsprozess und Vergleichbarkeit

Die Bewertung der Offerten erfolgt unabhängig durch verschiedene Personen des Kantons und des BAV. Auch Rapp Trans bewertet die Offerte und fungiert als Sparringpartner (ohne Stimmrecht). Die Bewertung wird damit von mindestens drei, teilweise sogar mehr als sechs Personen vorgenommen. Für die Validität des Vergabeentscheides ist das absolut zentral.

Die Besteller plausibilisieren die Vergleichbarkeit der Offerten mittels Leistungskennzahlen aus den Offerten (u.a. produktive Stunden und produktive Kilometer). Damit wird abgeschätzt, ob die TU die Ausschreibungsunterlagen und den Ausschreibungsgegenstand gleich verstanden haben. Ergeben sich substantielle Differenzen, werden diese durch Nachfragen bei den TU plausibilisiert. In allen Ausschreibungsverfahren haben die Besteller festgestellt, dass die Offerten bzw. das Verständnis des Ausschreibungsgegenstandes der Bieter vergleichbar waren.

Im Detail bezweifeln gewisse TU die Vergleichbarkeit von einzelnen Teilkriterien (vgl. Abschnitt 5.4):

- Betriebskosten gemäss Vollkostenprinzip
- Verkehrserträge
- Offen formulierte (Qualitäts-)Kriterien (z.B. Marketingkonzept)
- Optionen und Unternehmervarianten (Ausnahme)

Bei der Bewertung der Qualitätskriterien besteht für die Besteller ein gewisser subjektiver Interpretationsspielraum. Dieser Unschärfe wird Rechnung getragen, indem die Bewertung unabhängig von unterschiedlichen Personen durchgeführt wird. Zudem erfolgt in der Bewertung eine einfache Sensitivitätsanalyse, um die Schwankungsbreite (in Punkten) dieses Interpretationsspielraums abzuschätzen. Dass die Besteller diesen Interpretationsspielraum haben, wird vom BVGer in Beschwerdeentscheiden explizit gestützt.

5.5.2 Qualität der Offerten

Die Qualität der Offerten variiert gemäss den befragten Bestellern teilweise beträchtlich, wobei es in allen Fällen mindestens zwei gute bis sehr gute Offerten gab.

Im Folgenden wird die Punkteverteilung der 10 abgeschlossenen Ausschreibungen im Detail ausgewertet:

- Von 1'000 möglichen Punkten wurden maximal zwischen 940 und 832 erreicht. Die jeweils tiefsten Gebote lagen zwischen 783 und 492 Punkten.
- Die Gewinner-TU erreichte insgesamt 83-94% der Gesamtpunktzahl (Schnitt: 88%), beim Qualitätskriterium waren es 73%-100% (Schnitt: 85%), beim Preiskriterium 83%-100% (Schnitt: 96%).
- Die Unterschiede zwischen dem besten und dem zweitbesten Gebot variieren zwischen 22 und 154 Punkten bzw. 3% und 17% (Schnitt: 12%). Die Differenz zwischen dem besten und dem schlechtesten Gebot reicht von 106 bis 448 Punkten bzw. 12% bis 48% (Schnitt: 25%).
- Das Preiskriterium mit dem wichtigsten Einzelkriterium der Betriebskosten wurde fast immer von der Gewinner-TU gewonnen. Hingegen gewannen 60% aller Gewinner das (aggregierte) Qualitätskriterium, das in 90% der Ausschreibungen am stärksten gewichtet wird. In einem Fall gewann ein TU, das weder beim Preis noch bei der Qualität die höchste Punktzahl erreichte. Etwas detaillierter ausgewertet ergibt sich folgendes Bild. Die Gewinner-TU gewannen in ...
 - ... 89% das Kriterium Erfahrung
 - ... 80% das Preiskriterium (Kosten und Erlöse)
 - ... 80% das Kriterium Betriebsführung
 - ... 75% die Kriterien Marktkennntnisse und Fahrzeuge
 - ... 63% das Kriterium Zusammenarbeit
 - ... 60% das (aggregierte) Qualitätskriterium
 - ... 57% das Kriterium Marketing
 - ... 40% das Kriterium Kundenservice

Diese Auswertung unterstreicht die Bedeutung der Kriterien 'Erfahrung', 'Preis' und 'Betriebsführung'. Dass das Preiskriterium in vielen Fällen ausschlaggebend für den Vergabeentscheid war, hängt auch mit dessen Sensitivität zusammen. Ein leicht vereinfachtes Beispiel mit zwei TU soll dies zeigen (Kasten 2):

Kasten 2: Fiktives illustratives Beispiel zur Bedeutung der Gewichtung von Beurteilungskriterien

Annahme 1: Es gibt nur zwei Kriterien. Die Betriebskosten und das aggregierte Qualitätskriterium werden beide mit 50% gewichtet (entspricht je 500 Punkten in der Nutzwertanalyse).

Annahme 2: Beim Kostenkriterium wird das günstigste Angebot mit 10 Punkten bewertet (= 500 Nutzwertpunkte), ein Angebot mit 50% höheren Betriebskosten mit 1 Punkt (= 50 Nutzwertpunkte). Dazwischen wird linear interpoliert³⁴, d.h. 10% höhere Kosten entsprechen 1.8 Punkten (= 90 Nutzwertpunkte).

Betrachtet wird nun das folgende Szenario: TU 1 verfügt über die günstigsten Betriebskosten, schneidet beim Qualitätskriterium jedoch um 10% schlechter ab als TU 2; TU 2 erreicht beim Qualitätskriterium das Maximum (= 500 Nutzwertpunkte), schneidet jedoch bei den Betriebskosten um 10% schlechter ab als TU

³⁴ Die Formel lautet: Anzahl Punkte = $10 - 0.18 \times (\text{prozentual höhere Kosten als das tiefste Gebot})$

1. In diesem Szenario gewinnt TU 1 die Ausschreibung: TU 1 erzielt 500 (Kosten) + 450 (Qualität) = 950 Punkte; TU 2 hingegen 410 (Kosten) + 500 (Qualität) = 910 Punkte. Die Abweichung um 10% beim Kostenkriterium schlägt somit deutlich stärker auf das Endergebnis durch als dieselbe Abweichung beim Qualitätskriterium, selbst wenn bei Letzterem das Maximum erreicht würde.

Die Gewinner-TU schneidet i.d.R. bei mehreren (wichtigen) Kriterien gut ab. Es ist ausnahmsweise vorgekommen, dass die Gewinner-TU bei anderen Kriterien, die einem Kanton ggf. wichtig sind, nur durchschnittlich abschnidet. Die Logik einer Ausschreibung und die Verbindlichkeit der Kriterien und der Gebote zwingen die Besteller in solchen Fällen allerdings dazu, das Ergebnis zu akzeptieren.

5.6 Vergabeentscheid

5.6.1 Vergabeentscheid

Die TU erfahren im Vergabeentscheid ihr Abschneiden (erreichte Punkte) im Vergleich mit den anderen Bietern aufgeschlüsselt nach (Teil-)Kriterien. Zudem erfolgt eine kurze zusammenfassende Bewertung ihrer Offerte in Prosa. Im Rahmen der Beschwerdeverfahren hat das BVGer festgehalten, dass diese Entscheidungsbegründung aus rechtlicher Sicht ausreichend ist und deutlich über die Vorgaben gemäss allgemeinem Beschaffungsrecht (BöB³⁵, VöB³⁶) hinausgehen. Zudem hat das BAV die Verfügung, mit der die Vergabe erfolgt, in den letzten Jahren im Hinblick auf die Begründung ausgebaut.

Mit dem Wissen über die eigene Offerte sind die Entscheide für die TU gemäss den geführten Interviews grundsätzlich nachvollziehbar. Nicht nachvollziehbar ist jedoch die inhaltliche Bewertung der Qualitätskriterien. Die TU kennen weder die Punkteleiter noch die genauen Überlegungen, welche zu einer höheren oder tieferen Punktezahl geführt haben. Aus diesem Grund sind die Lerneffekte aus dem Vergabeentscheid (auch im Hinblick auf künftige Ausschreibungsverfahren) für die TU klein. Die TU wünschen sich deshalb eine ausführlichere inhaltliche Begründung zu den einzelnen qualitativen Teilkriterien oder ein zeitnahes Feedbackgespräch mit den Bestellern (s.u.). Die fehlende inhaltliche Nachvollziehbarkeit war Gegenstand in mehreren Beschwerdeverfahren.

Der Vergabeentscheid erfolgt mit Verfügung durch das BAV. Nicht formalisiert ist, wer den Vergabeentscheid letztlich formal trifft und so auch juristisch und politisch dafür verantwortlich ist (die eigentliche «Jury» bestehend aus einem oder mehreren Vertretern des Kantons und des BAV).

³⁵ Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1)

³⁶ Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; SR 172.056.11)

5.6.2 Debriefing

Bilaterale Debriefings (oder Feedbackrunden) sind fester Bestandteil von Ausschreibungsverfahren, sofern sie von den TU gewünscht werden. Keine Relevanz hat der im Ausschreibungsleitfaden (BAV 2015: 31) erwähnte «runde Tisch» mit mehreren Bietern.

Die Debriefings werden von allen TU und von den meisten Bestellern als sehr wertvoll erachtet, primär aus folgenden Gründen:

- Die TU erhalten inhaltliche Informationen, weshalb sie gewonnen bzw. verloren haben. Dies betrifft in erster Linie die Qualitätskriterien mit ihrem subjektiven Charakter (vgl. Abschnitt 5.5). Debriefings ermöglichen den TU Lerneffekte, sowohl generell als auch im Hinblick auf künftige Ausschreibungsverfahren.
- Die Besteller erhalten Feedback zu den Unterlagen und zum Prozess sowie möglicherweise Ideen für künftige Ausschreibungsverfahren.
- In Feedbackgesprächen wird manchmal klar, dass die Besteller und TU gewisse Inhalte einer Offerte unterschiedlich verstanden haben. Solche Divergenzen könnten z.B. mittels Offertpräsentationen abgefangen werden.

Die zentrale und umstrittenste Frage bezieht sich auf den Zeitpunkt des Debriefings. Bislang wurden die Debriefings stets nach Ablauf der Beschwerdefrist geführt. Die TU hingegen wünschen sich ein Debriefing gleich mit oder kurz nach Bekanntgabe des Vergabeentscheids (so wie es im Ausschreibungsleitfaden festgehalten und bei Vergaben gemäss BÖB üblich ist). Die befragten Besteller sehen hier ein Spannungsfeld: Einerseits kann die Informationsvermittlung im Rahmen eines Debriefings zu Beginn der Beschwerdefrist dazu beitragen, dass die TU den Vergabeentscheid nachvollziehen können und deshalb auf eine Beschwerde verzichten. Andererseits sehen sie jedoch die Gefahr, den TU «Futter» für eine allfällige Beschwerde zu liefern.

5.7 Beschwerden gegen Vergabeentscheide

5.7.1 Motive für Beschwerden

Wie in Tabelle 10 aufgezeigt, wurde seit 1996 insgesamt rund jeder zweite Vergabeentscheid nach einer Ausschreibung mit einer Beschwerde angefochten.³⁷ Aus den Interviews mit den Bestellern ergeben sich grob die beiden folgenden vermuteten Hauptmotive der TU, eine Beschwerde zu ergreifen:

³⁷ In der Periode seit 2013 sind als Beschwerdeführer aufgetreten: Der scheidende Incumbent (Ausschreibungen «Lyss / Biel» und «Münsingen / Belp») und zwei (Ausschreibung «Spiez – Interlaken») bzw. ein nicht erfolgreicher Bieter (Ausschreibung «Glarus»).

- Die Verlierer können den Vergabeentscheid nicht oder nur ungenügend nachvollziehen. Im Rahmen der Beschwerde erhalten die TU vertieft Einsicht in den Bewertungsvorgang. Neben der generellen Nachvollziehbarkeit des Entscheides können die TU daraus Lerneffekte im Hinblick auf künftige Ausschreibungen ableiten oder die Korrektheit der Bewertung in Frage stellen. Letzteres betrifft bspw. die Vermutung, dass die Gewinner-TU die Vorgaben bezüglich Kosten (Vollkostenprinzip, Verbot von Unterangeboten) nicht korrekt umgesetzt hat.³⁸
- Die Verlierer ergreifen eine Beschwerde aus strategischen Überlegungen. Bspw. hat die Beschwerde eine aufschiebende Wirkung und zögert einen Betreiberwechsel ggf. um Jahre hinaus. Oder die Beschwerde wird als Drohgebärde eingesetzt, um künftige Ausschreibungen zu verhindern.

Das erste Motiv lässt sich abschwächen, indem im Rahmen des Möglichen versucht wird, die Nachvollziehbarkeit des Vergabeentscheides zu erhöhen. Dies erfolgt einerseits, indem darauf geachtet wird, dass die Ausschreibungsunterlagen möglichst vollständig und klar ausgearbeitet sind (inkl. klare Definition der anzuwendenden Kostenprinzipien) und möglichst keine juristische Angriffsfläche bieten, und andererseits durch eine ausgebaute, transparente Begründung des Vergabeentscheides (in der Vergabeverfügung oder im Rahmen des Debriefings). Strategischem Verhalten der TU kann teilweise vorgebeugt werden, indem im Falle eines Betreiberwechsels die Übergangslösung gemäss Art 27j ARPV direkt beim designierten Gewinner-TU bestellt wird. Damit fällt der Anreiz der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde dahin, sofern die Chancen der Beschwerde als gering eingestuft werden.

5.7.2 Beschwerdeentscheide

Aus der Analyse der Urteile des BVGer zu den Ausschreibungen «Biel / Lyss» (BVGer A-6383/2019), «Münsingen / Belp» (BVGer A-7718/2018), «Spiez – Interlaken» (BVGer A-5818/2018) und «Glarner Unter- und Mittelland» (BVGer A-7129/2018) geht hervor, dass alle Beschwerden vollumfänglich abgewiesen und keine juristisch relevanten Verfehlungen der Besteller oder Mängel in den Verfahren festgestellt wurden. Im Folgenden werden die Hauptgegenstände der Beschwerden und die entsprechende Würdigung des BVGer kurz zusammengefasst.

In allen Verfahren wird die Begründung des Vergabeentscheides bzw. fehlende Transparenz der Entscheidfindung beanstandet. Das BVGer stützt das Vorgehen der Besteller sowohl materiell als auch gestützt auf die relevanten gesetzlichen Grundlagen (PBG, ARPV, BöB, VöB). Die Entscheidbegründungen der Besteller sind gemäss der bisherigen Gerichtspraxis

³⁸ In einem laufenden Ausschreibungsverfahren im RPV (jedoch ohne Beteiligung des BAV) in Wil (SG) wurde eine entsprechende Beschwerde durch das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen gutgeheissen. Die grossen Unterschiede in den offerierten Betriebskosten beruhen gemäss dem Gerichtsentscheid darauf, dass die TU das Konzept der Vollkosten unterschiedlich umgesetzt haben, was eine Vergleichbarkeit der Offerten verunmöglicht.

hinreichend klar und nachvollziehbar. Detailliertere Informationen könnten die Wahrung der Geschäftsgeheimnisse verletzen und wären dann nicht zulässig.

Weitere, in einzelnen oder mehreren Beschwerden vorgebrachte Inhalte und deren Würdigung durch das BVGer sind im Folgenden kurz zusammengefasst:

- Dass sich Besteller teilweise auf Informationen berufen, die der Incumbent zur Verfügung stellt, stellt keine Vorbefassung dar. Um den Gegenstand einer Ausschreibung hinreichend genau beschreiben zu können, sind die Besteller auf diese Informationen angewiesen (z.B. «Linienporträts» oder Nachfragedaten). Dies dient u.a. dazu, die Gleichbehandlung aller TU sicherzustellen und mögliche Wettbewerbsvorteile des Incumbents zu eliminieren oder zumindest stark abzuschwächen.
- Rügen der Bewertungskriterien im Rahmen des Beschwerdeverfahrens werden vom BVGer abgewiesen. Solche Rügen verstossen laut BVGer gegen Treu und Glauben, weil ein TU bereits die Ausschreibungsunterlagen anfechten müsste, wenn es bspw. mit den Bewertungskriterien oder deren Gewichtung nicht einverstanden ist.
- Die Besteller verfügen beim Bewertungsschema und bei der eigentlichen Bewertung über einen grossen Ermessensspielraum. Ein formeller Evaluationsbericht muss nicht veröffentlicht werden. Problematisch wären einzig Rechtsfehler, die jedoch in keinem Fall festgestellt wurden.
- Die Kalkulation der Verkehrserträge ist mit Unsicherheiten verbunden. Daraus resultieren grosse Unterschiede in den Offerten. Andererseits ist strategisches Verhalten der TU nicht auszuschliessen, da i.d.R. nach vier Jahren Nachkalkulationen möglich werden. Das BVGer stützt die Besteller bei der Bewertung der kalkulierten Verkehrserträge in dreierlei Hinsicht: Erstens plausibilisieren die Besteller auffallende Unterschiede in den Kalkulationen. Zweitens liegt das Ertragsrisiko bei Nettoverträgen vollständig bei den TU, weshalb eine seriöse Kalkulation in deren Interesse liegt. Drittens werden die offerierten Erträge in der Bewertung nur schwach gewichtet, so dass sie kaum ausschlaggebend für den Vergabeentscheid sind.
- Unterangebote sind im Rahmen von Ausschreibungen im RPV nicht zulässig. Bei grossen Differenzen in der Kalkulation der Betriebskosten sind die Besteller gesetzlich verpflichtet, vertiefte Abklärungen vorzunehmen. Diese Anforderung haben die Besteller in jedem Fall erfüllt. Allein das Vorliegen von grossen Differenzen gegenüber den Betriebskosten vor der Ausschreibung lässt nicht auf Unterangebot schliessen. Substanzielle Kostensenkungen dank betrieblicher Optimierung sind vielmehr häufiges Ziel und Resultat von Ausschreibungen.
- Der Kanton Bern bereinigt die Offerten durch Synergiegewinne und -verluste. Diese Korrekturen werden von den TU nicht immer akzeptiert bzw. verstanden. Das BVGer anerkennt die inhaltliche Logik der Bereinigung der Offerten und stützt das Vorgehen des Bestellers. Gleichzeitig stellt das BVGer fest, dass die Bereinigungen in keinem Fall

eine Auswirkung auf den Vergabeentscheid gehabt haben. Eine vertiefte Analyse erübrigt sich deshalb.

- Der Vorwurf, dass gewisse TU nicht zu Vollkosten offerieren, wird vom BVGer mit ähnlichen Argumenten wie in den beiden vorangehenden Lemmata zurückgewiesen. Die offerierten Betriebskosten scheinen in allen beanstandeten Fällen plausibel.
- Es herrscht der Grundsatz, wonach nur bewertet wird, was in den Offerten steht. Es zeigt sich, dass Rügen teilweise auf unvollständigen Offerten basieren und dass der Unterschied zwischen Zuschlagskriterien und zwingend einzuhaltenden Leistungsvorgaben im Einzelfall nicht vollständig verstanden wurde.
- Beschwerdeführer berufen sich in ihrer Argumentation teilweise darauf, dass Verfahrensschritte nicht gemäss dem Ausschreibungsleitfaden umgesetzt worden seien. Der Leitfaden ist jedoch nicht rechtsverbindlich, sondern hat lediglich Empfehlungscharakter.
- Die Bündelung von Linien des RPV und des Ortsverkehrs (OV) ist zulässig. Mehr noch, die Bündelung kann aus betrieblicher und verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll sein. Die Zulässigkeit der Bündelung ergibt sich aus der Funktion des BAV als Konzessionierungsbehörde sowohl für Linien des RPV als auch des OV.

Der hauptsächliche Lerneffekt aus den Beschwerden für die Besteller ist, dass ihre Vorgehensweise vom BVGer bisher in jedem Fall gestützt wurde. Weitere Lerneffekte entstehen aufgrund der Themen, welche die TU zu einer Beschwerde führen. Selbst wenn sich die einzelnen Rügen als gegenstandslos erweisen, können die Besteller daraus lernen, um die Qualität der Ausschreibungsverfahren generell zu erhöhen und damit das Beschwerderisiko in Zukunft möglichst zu verringern.

5.8 Beurteilung des Verfahrens

5.8.1 Verfahrenseffizienz

Gemäss der Online-Befragung (Frage 20) gab es bisher kaum Schritte im Ausschreibungsverfahren, die den bestellenden Kantonen Schwierigkeiten bereiteten. Wenn, dann war dies vereinzelt bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen, bei der Ausschreibungsplanung und beim Festlegen der Bewertungskriterien der Fall. Auch in den geführten Interviews wurden seitens der Besteller kaum Schwierigkeiten und Probleme während des Verfahrens erwähnt. Punktuell gibt es politische oder gewerkschaftlich motivierte Bestrebungen, auf ein Ausschreibungsverfahren Einfluss auszuüben. Solche sind jedoch deutlich seltener als in früheren Perioden. Ausschreibungsverfahren werden heute pragmatisch und sachlich geführt.

Die Besteller erachten folgende Verfahrensschritte als sehr aufwändig:

- Die Vorbereitung: Definition des Ausschreibungsgegenstandes und Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen

- Teilweise die Beantwortung der Fragen, die in relativ kurzer Zeit erfolgen muss
- Die unabhängige Bewertung der Offerten durch verschiedene Personen des Kantons und des BAV
- Allfällige Beschwerdeverfahren inkl. Verzögerung der Inbetriebnahme
- Die praktische Abwicklung der Übergabe von Betriebsmitteln, Infrastruktur und Personal.

Die Besteller halten keine ausschreibungsspezifischen Ressourcen. Der Aufwand für die Ausschreibung fällt also zusätzlich zum übrigen Tagesgeschäft an. Die Besteller bewältigen diesen durch eine zielführende Arbeitsteilung (Kanton, BAV, Rapp Trans; vgl. Abschnitt 5.9).

Für die TU sind die Erarbeitung der Offerte sowie allfällige Beschwerdeverfahren die aufwändigsten Arbeitsschritte. Auch die TU erledigen Ausschreibungsverfahren zusätzlich zum Tagesgeschäft (punktuell mit externer Unterstützung). Alle befragten Besteller und TU sind sich einig darin, dass dies im Falle eines substanziellen Ausbaus der Ausschreibungstätigkeit nicht mehr funktionieren würde. Es müssten auf beiden Seiten entsprechende Ressourcen aufgebaut werden.

Die Verfahrenseffizienz wird trotz der grossen Aufwände von allen Befragten als gut bewertet. Die Besteller erachten den grossen Aufwand als gerechtfertigt, weil ein erfolgreiches Ausschreibungsverfahren fundierte, gut ausgearbeitete Ausschreibungsunterlagen, einen sauber und fair geführten Prozess und einen detaillierten, validen Bewertungsprozess voraussetzt. Aus Sicht einiger TU zeigen sich punktuell Ineffizienzen (vgl. auch Abschnitt 5.4):

- Unklare und uneinheitliche Definition der Beurteilungskriterien bzw. Logik der Inhaltsstruktur der Offerte.
- Fehlende formelle Vorgaben (z.B. Anzahl Seiten).
- Fehlende Informationen zu Verkehrserlösen und zu übertragenden Betriebsmitteln, Infrastruktur und Personal.
- Das Erfordernis, die Offerte in Papierform einzureichen.

Die ersten beiden Punkte haben zur Folge, dass im Offertdokument Doppelspurigkeiten auftreten und die TU ggf. Inhalte präsentieren, die gar nicht gefordert sind («Beauty Contest»). Letzteres kann auch zu einer Einschränkung der Vergleichbarkeit führen. Fehlende Informationen z.B. zu übertragenden Fahrzeugen führt zu Unsicherheiten und erhöhten Transaktionskosten im Falle einer tatsächlichen Übernahme von Fahrzeugen. Generell führen Unklarheiten teilweise zu aufwändigen Fragerunden (vgl. Abschnitt 5.4.6).

Die für das eigentliche Ausschreibungsverfahren sowie die einzelnen Prozessschritte zur Verfügung stehende Zeit wird von allen Befragten als knapp, jedoch ausreichend bezeichnet, sofern auf Schulferien und Feiertage Rücksicht genommen wird.

5.8.2 Fairness der Verfahren

Für die Besteller ist die Fairness der Verfahren eine zentrale Prämisse. Ist diese nicht erfüllt, leidet die Glaubwürdigkeit und steigt das Risiko von Beschwerdeverfahren. Die Besteller sind zudem bestrebt, den Ausschreibungsgegenstand so zu definieren, dass dieser sowohl für kleinere wie auch grosse TU attraktiv ist.

Die TU nehmen die Verfahren grundsätzlich als fair wahr. Der Prozess und die Unterlagen bzw. Ausschreibungsgegenstände würden nicht zu einer systematischen Bevor- bzw. Benachteiligung einzelner TU führen. Dies hat primär mit den klaren Vorgaben in den Ausschreibungsunterlagen und mit den Bewertungskriterien zu tun. Zudem ist die Ausschreibungsplanung geeignet, um potenzielle Bieter rechtzeitig über eine anstehende Ausschreibung zu informieren.

Einige TU sehen die Gleichbehandlung in Einzelfällen gefährdet aufgrund der in den Abschnitten 5.4 und 5.7 erwähnten Unsicherheiten bezüglich Vollkostenprinzip, Unterangeboten und Kalkulation der Verkehrserträge. Alle drei Unsicherheiten führten zu Beschwerdeverfahren.

Aufgrund der Diversität der TU-Landschaft weisen die TU teilweise unterschiedliche Voraussetzungen in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit auf (z.B. Grösse oder Erfahrung). Für eine systematische Bevor- oder Benachteiligung einzelner TU aufgrund solcher oder anderer Merkmale gibt es jedoch laut den Befragten keinerlei Anhaltspunkte. Auch dass Incumbents dank der Markt- und Ortskenntnisse sowie des Zugangs zu relevanten Daten über einen «First Mover Advantage» verfügen sollen, stellt offenbar keine relevante Eintrittshürde dar. Dies könnte sich ändern, wenn Angebote in urbanen Gebieten ausgeschrieben würden. So dürfte in einem solchen Fall z.B. der Standort des Depots ein entscheidender Faktor für die Betriebskosten werden (Essential Facilities; vgl. Abschnitt 4.2). Potenzielle Konkurrenz-Anbieter hätten bezüglich dieses Aspekts einen Nachteil.

Ausländische TU haben es schwer in Schweizer Ausschreibungsverfahren. Dies hat mit unzureichendem Wissen über die Spezifitäten des Schweizerischen öV zu tun. Andererseits ist das Interesse ausländischer TU beschränkt, weil in der Schweiz bislang nur relativ kleine Linienbündel ausgeschrieben wurden und die Möglichkeiten der Gewinnerzielung stark eingeschränkt sind.

5.9 Unterstützung bei der Durchführung von Ausschreibungen

5.9.1 Externe Unterstützung

Für die Kantone (und auch das BAV) steht der Aufbau und das Vorhalten von eigenen ausschreibungsspezifischen Kompetenzen und Ressourcen aus ökonomischen Überlegungen nicht im Vordergrund. Nach einer Ausschreibung kann es Jahre dauern, bis die nächste Ausschreibung ansteht. Die Besteller greifen deshalb in allen Ausschreibungen auf externe

Unterstützung zurück (jeweils durch Rapp Trans). Dies wird trotz Lerneffekten auch in Zukunft so sein, wenn sich die Ausschreibungstätigkeit wie bisher entwickelt.

Rapp Trans arbeitet substanziell bei folgenden Tätigkeiten mit:

- Prozess- und Projektmanagement (Definition des Zeit- und Ablaufplans und des Ressourcenbedarfs)
- Inhaltlicher Sparringpartner für die Besteller in diversen Prozessschritten
- Vorbereitungsarbeiten, z.B. Bildung von geeigneten Losen und ggf. Evaluation der möglichen Instrumente (z.B. Ausschreibung vs. Zielvereinbarung)
- Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen
- Beantwortung der Bieterfragen (Fragerunde)
- Erarbeitung des Bewertungsberichts

Je nach Ressourcen und Knowhow eines Kantons wird mehr oder weniger Unterstützung benötigt. Die Besteller bezeichnen die Prozess- und Projektleitungsfunktion von Rapp Trans als zentral, da die Einhaltung der formalen Vorgaben (inkl. Fristen) eine notwendige Bedingung für den Erfolg einer Ausschreibung ist.

Alle Besteller sind mit der Arbeit von Rapp Trans sehr zufrieden. Aus Mangel an Ressourcen (und teilweise Knowhow) wären die Besteller nach eigenen Angaben nicht in der Lage, ein Ausschreibungsverfahren selbst durchzuführen. Hinzu kommt der Vorteil einer gewissen Standardisierung (Dokumente und Ablauf), die auf Good Practices beruht. Diesen Nutzen betonen auch die meisten TU.

Selbst Kantone, die bislang nicht ausgeschrieben haben, erachten aufgrund der Möglichkeit, auf Kompetenzen, Ressourcen und Erfahrungen des BAV und von Rapp Trans zurückgreifen zu können, die Durchführung einer Ausschreibung als grundsätzlich umsetzbar.

Einzelne Besteller und TU äussern eine gewisse strukturelle Kritik an der bestehenden Arbeitsteilung: Weil die ausschreibenden Kantone bisher stets Rapp Trans mit der Prozessunterstützung beauftragt haben, hat diese Firma eine faktische Monopolposition inne, die aufgrund der Seltenheit von Ausschreibungsverfahren sowie dem spezifischen Wissen und der Standardisierung durch Rapp Trans stabil scheint. Um konsistente Verfahren zu gewährleisten, ist es zudem von Vorteil, dass Rapp Trans in allen wichtigen Prozessschritten tätig ist. Es gibt (derzeit) kein anderes Beratungsunternehmen, das kurzfristig mit Rapp Trans in ernsthafte Konkurrenz treten könnte bzw. grosse Anreize dazu hat. Sollte der Ausschreibungsmarkt wachsen, ist anzunehmen, dass weitere Beratungsunternehmen in den Markt eintreten können. Dass Rapp Trans in allen wichtigen Prozessschritten tätig ist hat zudem den Vorteil, dass konsistente Verfahren gewährleistet sind.

5.9.2 Rolle des BAV

Der Entscheid für oder gegen eine Ausschreibung liegt beim Kanton. Das BAV kann ihn beraten und unterstützen, verzichtet jedoch darauf, einen Kanton zu einer Ausschreibung zu drängen. Das BAV unterstützt die Kantone jedoch in materieller, prozessualer und rechtlicher Hinsicht bei verschiedenen Schritten des Ausschreibungsverfahrens. Primär betrifft dies:

- Die Prozessüberwachung,
- die formelle Begleitung,
- die Prüfung der Ausschreibungsunterlagen und die Bewertung der Offerten als inhaltlicher, kritischer Sparringpartner, sowie
- die Sicherstellung einer gewissen Standardisierung und Qualität über alle Ausschreibungsverfahren hinweg.

Während eines Ausschreibungsverfahrens herrscht ein intensiver und produktiver Austausch zwischen Kanton, BAV und Rapp Trans. Die konkrete Aufgabenteilung hängt von der Ausschreibungserfahrung des Kantons sowie von der momentanen Ressourcenverfügbarkeit des Kantons und des BAV ab. Insbesondere Kantone mit beschränkten Ressourcen und wenig Erfahrung sind stark auf die Unterstützung durch das BAV angewiesen. Die Zusicherung dieser Unterstützung ist für solche Kantone ein entscheidender förderlicher Faktor, um ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

Die fachliche und rechtliche Unterstützung durch das BAV wird von den kantonalen Bestellern in jedem Fall geschätzt und hilfreich bewertet. Das BAV verfügt über Detail- und Überblickswissen, das sich im Hinblick auf einen sauberen Ablauf und qualitativ hochwertige Ausschreibungsunterlagen als essentiell erweist, auch um Beschwerden vorzubeugen.

Die meisten Kantone erwarten eine aktive Rolle des BAV, weil das BAV gemäss dem Grundsatz der gemeinsamen Bestellung finanzielle und inhaltliche Mitverantwortung im RPV trägt. Dazu gehöre eine Beteiligung des BAV an den Kosten für die externe Begleitung. Das BAV profitiere letztlich auch von einer durch eine Ausschreibung erzielten tieferen Abgeltungssumme. Dies könnte auch einen Anreiz für Kantone schaffen, eine Ausschreibung durchzuführen, v.a. bei kleinen Linienbündeln mit beschränktem Einsparpotenzial oder für Kantone, die gemäss Anhang 2 ARPV einen vergleichsweise geringen Anteil der Abgeltungssumme bezahlen.

Das BAV äussert teilweise Vorbehalte bezüglich einer umfassenderen Unterstützung der Kantone: Erstens seien die Kantone im Prozess federführend und letztlich politisch für die Vergabeentscheide verantwortlich. Bei einem verstärkten Engagement würde sich das BAV entsprechend exponieren und politische Risiken eingehen. Zudem fehle dem BAV die Nähe zu den lokalen Gegebenheiten. Zweitens hält auch das BAV keine Personalressourcen zur Begleitung von Ausschreibungen vor. Somit sind Ausschreibungsverfahren auch für das BAV punktuelle Grossereignisse zusätzlich zum übrigen Tagesgeschäft.

5.9.3 Ausschreibungsleitfaden

Das BAV hat zusammen mit den Kantonen bereits 2003 einen Ausschreibungsleitfaden erarbeitet, der Vorgaben zur Durchführung von Ausschreibungen macht und Grundsatzfragen klärt. Er wurde zuletzt 2015 aktualisiert. Der Leitfaden hat keinen bindenden normativen Charakter, sondern dient als Auslegehilfe (BAV 2015: 1) und soll die Kantone entsprechend unterstützen.

In der Online-Befragung äusserten sich vier Kantone, die seit 2013 Ausschreibungen durchgeführt haben, zum Nutzen des Leitfadens (Frage 25). Ein Kanton hält ihn für nützlich, zwei für eher nützlich, einer für eher nicht nützlich.

In den Interviews zeigte sich, dass der Leitfaden teilweise als Ausbildungsdokument genutzt wird. Interessierte bzw. betroffene Personen seitens der Besteller und der TU können sich mit dem Thema und den grundsätzlichen Abläufen vertraut machen. In konkreten Ausschreibungsverfahren wenden die Besteller den Leitfaden in der heutigen Form jedoch kaum an. Dazu fehle dem Leitfaden die Aktualität und die Detailtiefe. Aufgrund der Prozessführung durch Rapp Trans und der fachlichen Unterstützung durch das BAV bestehe (derzeit) gar kein echtes Bedürfnis für den Leitfaden.

Grundsätzlich erachten die kantonalen Besteller die Idee eines Leitfadens jedoch als sinnvoll. Weil Ausschreibungen für viele Besteller ein Ausnahmeereignis sind, macht es Sinn, relevantes Wissen und Knowhow zu bündeln und zentral verfügbar zu machen. Ein Leitfaden, der den Bestellern in diesem Sinne als nützliche Orientierungshilfe dient, würde u.a. Folgendes beinhalten:

- Grundlagen (z.B. rechtliche Grundlagen, Prozessablauf, Fristen)
- Relevante Definitionen und Abgrenzungen (z.B. Beurteilungskriterien, Anforderungen an die Struktur einer Offerte oder Kostenkonzepte)
- Präzise und praktikable Handlungsanweisungen und Arbeitsanleitungen (z.B. zur Kalkulation von Synergiegewinnen und -verlusten, Anforderungen an Daten, die zur Verfügung gestellt sollten, Überprüfung von Unterangeboten, Prüfung der Umsetzung des Vollkostenprinzips, Dos & Don'ts in Bezug auf die Übergabe von Betriebsmitteln, Infrastruktur und Personal, etc.)
- Variantenfächer («how-to») für die verschiedenen Verfahrensschritte (z.B. zu Arbeitsbedingungen oder Risikoverteilung), möglichst anhand von Beispielen
- Vorlagen für wichtige Dokumente

Ein Leitfaden in diesem Sinne wäre eine laufend aktualisierte umfassende Sammlung des vorhandenen Wissens.

Im Idealfall erlaubt ein solcher Leitfaden einem Kanton, eine Ausschreibung grundsätzlich selbständig erfolgreich durchzuführen.

Optional kann der Leitfaden auch eine Übersicht zu den mit Ausschreibungen gemachten Erfahrungen inkl. aller relevanten Vor- und Nachteile enthalten. Deren Fokus läge ausschliesslich auf den Erfahrungen im Schweizer Kontext. Dieser Teil des Leitfadens würde eher dazu dienen, Erfolgsbeispiele sichtbar zu machen und kantonale Besteller vom Nutzen des Instruments «Ausschreibung» zu überzeugen.

5.9.4 Austausch mit anderen Bestellern

Wie die Online-Befragung zeigt, findet auf kantonaler Ebene ein gewisser Austausch zwischen Bestellern zum Thema «Ausschreibung von Buslinien im RPV» statt; in der Regel bei Bedarf bzw. konkreten Fragen und in informellem Rahmen oder an Austauschtreffen auf regionaler Ebene. Aufgrund seiner grossen Erfahrung mit Ausschreibungen erhält insbesondere das öV-Amt des Kanton Berns gelegentlich Anfragen aus anderen Kantonen. Multilateraler Austausch, z.B. im Rahmen der KKDöV, findet kaum statt (Tabelle 16).

Tabelle 16: Austausch mit anderen öV-Bestellern

Tauscht sich Ihre Stelle mit anderen öV-Bestellern über das Thema «Ausschreibungen von Buslinien im RPV?» aus?	Anzahl	Anteil
Ja, regelmässig	2	9%
Ja, bei Bedarf bzw. bei konkreten Fragen	16	70%
Nein	5	22%
Wenn ja, in welchem Rahmen erfolgt dieser Austausch? (Mehrfachantwort möglich)	Anzahl	Anteil
Informelle persönliche Kontakte mit anderen Kantonen	17	94%
Austauschtreffen auf regionaler Ebene	16	89%
Treffen und Fachtagungen im Rahmen der KKDöV	11	61%
Unterstützung bei der Durchführung konkreter Ausschreibungen	5	28%
Arbeitsgruppen auf Bundesebene	1	6%
Andere (Beratungsunternehmen, grenzüberschreitende Linie)	2	11%

Quelle: Online-Befragung der Kantone, Fragen 27 (N = 23) und 28 (N = 18).

Eine direkte Zusammenarbeit zwischen zwei Kantonen gab es nur in zwei der untersuchten Ausschreibungsverfahren seit 2013:

- Im Fall der Ausschreibung «Korridor Talkessel Schwyz-Rotkreuz» hat der Kanton Schwyz die Federführung übernommen. Der (am Rande betroffene) Kanton Zug war immer über den Stand und die Entwicklungen informiert, hatte jedoch keine aktive Rolle.
- Im Fall der Ausschreibung «Jura» war neben dem federführenden Kanton Jura der Kanton Bern involviert. Dabei konnte der Kanton Jura von der Ausschreibungserfahrung des Kantons Bern profitieren.

Neben der erwähnten direkten Zusammenarbeit weisen einzelne Besteller auf einen indirekten Kanal hin: Die Kantone profitieren von den Ausschreibungserfahrungen anderer Kantone, weil das BAV und Rapp Trans die in einem Kanton gemachten Erfahrungen schweizweit skalieren können («Best Practice») und im Laufe der Zeit eine Optimierung der Unterlagen und des Prozesses möglich war.

5.10 Anpassungsbedarf

Aus der Untersuchung der seit 2013 durchgeführten Ausschreibungen ergibt sich kein konkreter Bedarf zur grundlegenden Anpassung des eigentlichen Verfahrens zur Ausschreibung von Buslinien. Dieses hat sich in den bisherigen Fällen im Wesentlichen bewährt.

Die Besteller und die TU wurden in den Erhebungen gebeten, Vorschläge für die Optimierung des eigentlichen Ausschreibungsverfahrens zu formulieren. Die Vorschläge werden nachfolgend kurz aufgelistet und ergänzen die in Abschnitt 4.5 präsentierten Ansätze. Die gesammelten Vorschläge wurden mit der Begleitgruppe diskutiert und anschliessend in einem kommentierten Massnahmenkatalog verdichtet. Dieser ist in Abschnitt 7.2 zu finden.

Optimierung der Ausschreibungsunterlagen

- Klare Inhaltsstruktur des Offertdokumentes oder Offertvorlagen zur Verfügung stellen
- Präzise inhaltliche Vorgaben zu einzelnen Elementen der Offerte, z.B. in Bezug auf die Qualitätskriterien oder das Marketingkonzept, ggf. auch formale Vorgaben (z.B. Anzahl Zeichen des Marketingkonzepts)
- Risikoteilung durch Bruttoausschreibungen
- Indexierung wichtiger Bestandteile der Betriebskosten, Definition von Ober- und Untergrenzen von Preisschwankungen
- Präzisere Definition des Vollkostenprinzips und für die Berechnung von Synergiegewinnen und -verlusten (inkl. Beispiele)
- Varianten für Vorgaben bezüglich Anforderungen an die Arbeitsbedingungen bereitstellen
- Elektronische Offerteinreichung ermöglichen (Digitalisierung des Prozesses)

Prozessgestaltung

- Zweite Fragerunde zu Unklarheiten bei der Ausschreibung ermöglichen
- Mündliche Präsentationen der Offerten ermöglichen

Kommunikation und Abschluss

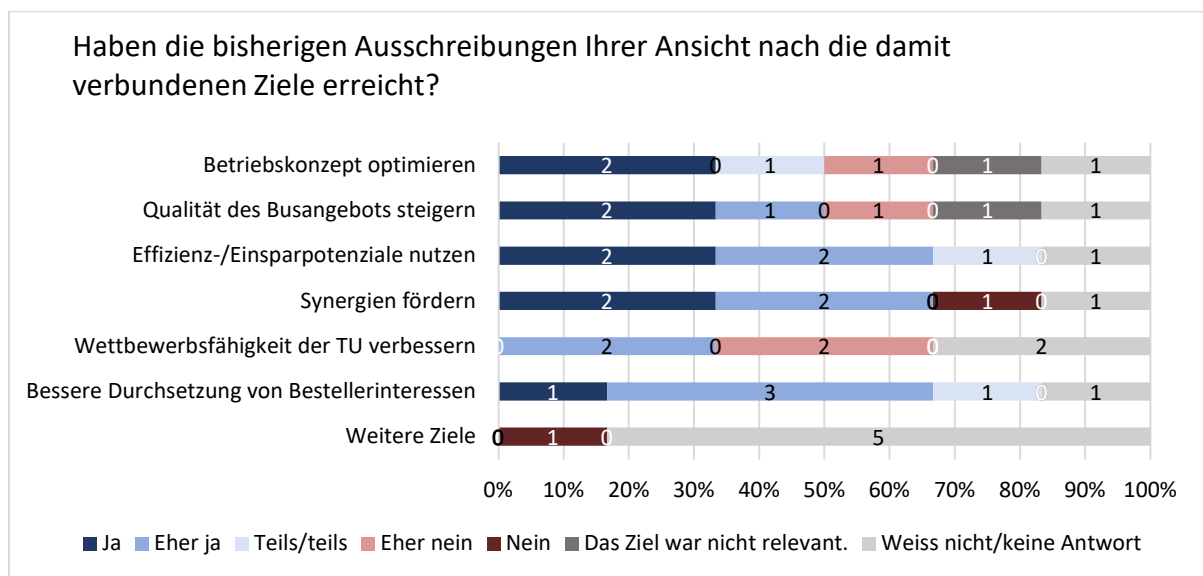
- Bei Mitteilung des Vergabeentscheids an die TU die wichtigsten Inhalte, die der relativen Punkteverteilung zu Grunde liegen, erläutern
- Transparenz bezüglich Synergiegewinnen und -verlusten erhöhen
- Debriefing mit den TU gleichzeitig mit dem Vergabeentscheid durchführen (vor Ablauf der Beschwerdefrist)
- Bei einer Beschwerde des Incumbents gegen einen Betreiberwechsel prüfen, ob es sinnvoll und möglich ist, die Übergangslösung bis zur eigentlichen Inbetriebnahme direkt an die Gewinner-TU zu vergeben. Diese Option besteht grundsätzlich (Art. 27j ARPV), wobei der Entscheid nicht präjudizierend für das Beschwerdeverfahren sein darf.

6 Zielerreichung und Auswirkungen von Ausschreibungen

6.1 Beurteilung der Zielerreichung von Ausschreibungen

Gemäss der Online-Befragung haben die seit 2013 durchgeführten Ausschreibungen die damit verbundenen Ziele grossmehrheitlich erreicht (Abbildung 12). Besonders positiv fällt die Bilanz bei den Zielen «bessere Durchsetzung von Bestellerinteressen», «Effizienz- und Einsparpotenziale nutzen» und «Synergien fördern» aus, wobei es in einer Ausschreibung offenbar nicht gelungen ist, dieses letztgenannte Ziel zu erreichen.

Abbildung 12: Einschätzung der Zielerreichung bisheriger Ausschreibungen



Quelle: Online-Befragung der Kantone, Frage 18 (N = 6).

Dieses Ergebnis zeigt sich auch in den Interviews. Teilweise konnte das mittels der Ausschreibung eingesparte Geld gleich für den Ausbau des konkreten Angebots eingesetzt werden. Die Besteller gewinnen an Verhandlungsmacht und können ihre Interessen besser durchsetzen. Bei Ausschreibungen unter oder um den Schwellenwert gemäss Art. 27a ARPV ist das Kosten-Nutzen Verhältnis für die Besteller allerdings weniger attraktiv.

Die Überprüfung der Einhaltung der Qualitätsziele erfolgt über bestehende Gefässe (z.B. Qualitätsmesssystem im RPV [QMS]) und teilweise über zusätzliche Massnahmen wie regelmässige Reportings.

Die Überprüfung der Zielerreichung und Wirksamkeit der durchgeführten Ausschreibungen, u.a. auf die Kosten und Effizienz der Transportangebote, war nicht Aufgabe der vorliegenden Evaluation. Für eine langfristige derartige Analyse ist es noch zu früh, da viele der ausgeschriebenen Linienbündel entweder erst kürzlich oder noch gar nicht in Betrieb gegangen sind (vgl. Anhang 1).

6.2 Erfolgsfaktoren

Anhand der Befragungen lassen sich folgende Erfolgsfaktoren bei der Vorbereitung und Durchführung einer Ausschreibung identifizieren:

Auf der Ebene des eigentlichen Ausschreibungsverfahrens:

- Professionelle Gesamtprozesssteuerung, welche die relevanten Fristen und Zuständigkeiten beachtet und idealerweise keine rechtliche Angriffsfläche bietet
- Dem Ausschreibungsgegenstand entsprechend genügend Zeit zur Verfügung stellen
- Optimale Losgrösse festlegen, damit ein wirksamer Bieterwettbewerb (mindestens zwei TU sind in der Lage, eine konkurrenzfähige Offerte einzureichen) entsteht und tatsächliche Verbesserungen des RPV-Angebots erzielt werden können. Ein betrieblich in sich geschlossenes Linienbündel ist wirtschaftlich für TU attraktiv und schwächt die Problematiken bezüglich des Umgangs mit Synergien und Vollkosten im Rahmen der Erstellung und Bewertung von Offerten ab.
- Die Ausschreibungsabsicht transparent und frühzeitig kommunizieren, um Gegnerinnen und Gegner der Ausschreibungsverfahren in Politik und Bevölkerung und seitens der TU nicht unvermittelt zu überraschen und vorhandene Widerstände nicht weiter zu erhöhen.
- Spezifische technische Fragen im Rahmen der Ausschreibungsunterlagen klären
- Fundiertes, gut ausgearbeitetes Pflichtenheft definieren, das den TU jedoch einen gewissen Spielraum lässt (Innovation, Qualität)
- Gute Datengrundlagen für alle Bieter bereitstellen, um z.B. Ertragskalkulationen zu vereinfachen und gleich lange Spiesse zu schaffen
- Möglichst transparente Bewertung bzw. Entscheidungsbegründung und entsprechende Kommunikation
- Vorsehen von Feedbackrunden nach dem Vergabeentscheid, um gegenseitiges Lernen zu ermöglichen
- Insbesondere bei unerfahrenen Kantonen ist eine aktive unterstützende Rolle des BAV in verschiedenen Prozessschritten zentral.

Auf ideeller Ebene:

- Politischer Rückhalt. Aus verschiedenen Gründen sind Ausschreibungsverfahren politisch teilweise (immer noch) stark umstritten. Entsprechend braucht es entsprechende Unterstützung der politisch verantwortlichen Personen bzw. Gremien.
- Die zuständige Verwaltungsstelle muss überzeugt davon sein, dass eine Ausschreibung das passende Instrument für die jeweils verfolgten (auch politischen) Ziele ist. Erst dann kann sie auch die politische verantwortliche Stelle überzeugen.

Faktoren, die es zu vermeiden gilt, um eine erfolgreiche Ausschreibung durchzuführen, wurden in den Erhebungen nicht explizit genannt. Vielmehr wurde auf die Erfolgsfaktoren verwiesen, deren Nichterfüllung den Erfolg einer Ausschreibung gefährden könnte. Da die

befragten Besteller alle seit 2013 durchgeführten Ausschreibungen als erfolgreich bewerteten, lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen keine «Misserfolgsk Faktoren» ableiten.

6.3 Unerwünschte Auswirkungen

Die Befragungen haben keine bedeutenden negativen Auswirkungen von Ausschreibungsverfahren zu Tage gebracht.

Vorfälle von Lohndumping nach Ausschreibungen im RPV sind keine bekannt. In den Offerten sind die Lohnkosten i.d.R. vergleichbar, auch bei Beteiligung von ausländischen Bietern.

Im Falle eines Betreiberwechsels gilt es zu berücksichtigen, dass i.d.R. nur wenige Betriebsmittel, Infrastruktur und Personal übertragen werden. Der Prozess erfolgt pragmatisch zwischen den beteiligten TU und funktioniert grundsätzlich. Die Qualität insbesondere der Betriebsmittel wird als gut bezeichnet. Die folgenden Schwierigkeiten wurden von einzelnen oder mehreren TU erwähnt:

- Bei Kundeninformationssystemen in den Fahrzeugen treten Kompatibilitätsprobleme auf, weil viele TU eine eigene Lösung verwenden. Dies kann zu teuren Rückbauarbeiten führen. Diese Schwierigkeiten dürften mit zunehmender Digitalisierung grösser werden und betrifft auch Systeme wie den Ticketverkauf oder die Fahrgastzählung.
- Beim Personal kann «Adverse Selektion»³⁹ auftreten, was dazu führt, dass Arbeitsverhältnisse beim neuen Betreiber nicht von langer Dauer sind.
- Es kann zu Personalfuktuationen kommen, die den Incumbents bei Betreiberwechseln die Erfüllung des Transportauftrags bis zum Datum der Übergabe erschweren.
- Auf der Ebene des Personals sind Betreiberwechsel mit Unsicherheit und teilweise einer starken emotionalen Komponente verbunden.
- Die Abgrenzung von Abonnements kann im Detail kompliziert und aufwändig werden (aufgrund der Divergenz von Fahrplanjahr und Kalenderjahr). Eine einfachere Lösung würde begrüsst, zumal es sich i.d.R. nicht um grosse Beträge handelt.
- Residualkosten können im Falle von langfristigen Mietverträgen auftreten. Das ist durch die Ausschreibungsunterlagen nicht abgedeckt.

Unerwünschte finanzielle Auswirkungen durch Ausschreibungen auf nicht ausgeschriebene Linien (z.B. eine Verschiebung von Kosten oder einer Belastung der Reserve nach Art. 36 PBG zur Deckung von Verlusten) haben die Besteller bislang nicht beobachtet. Um solche Auswirkungen zu verhindern, analysieren die Besteller im Rahmen der Bewertung der Offerten die Kostenkalkulationen detailliert.

³⁹ Adverse Selektion meint in diesem Zusammenhang, dass die scheidende TU das am wenigsten produktive Personal zur Übertragung freigibt.

Im Allgemeinen treffen die Besteller verschiedene Massnahmen, um den skizzierten möglichen negativen Auswirkungen vorzubeugen: Transparente Kommunikation, fundierte und gut ausgearbeitete Ausschreibungsunterlagen, detaillierte Abklärungen im Rahmen der Offertprüfung und teilweise ausgedehnten Reportingpflichten (Qualitätsreporting). Besteht z.B. Verdacht auf ein Unterangebot bzw. Quersubventionierungen, sind zusätzliche Abklärungen durch die Besteller zwingend.

Daneben wurden je nach Marktseite punktuell die folgenden unerwünschten Auswirkungen angesprochen:

- Im Schweizer öV hat die Kultur der kooperativen Zusammenarbeit von Besteller und TU einen grossen Stellenwert. Diverse Aufgaben (z.B. Integration der Tarife oder öV-Marketing) werden von der Branche wahrgenommen, während in anderen Ländern deutlich stärker ein Fuhrhalterprinzip⁴⁰ herrscht (Wegelin/von Arx 2015). Vor allem Kantone, die nicht ausschreiben, sowie einige TU äusserten die Befürchtung, dass Ausschreibungen diese Kultur der kooperativen Zusammenarbeit beeinträchtigen – letztlich zum Nachteil der Kundinnen und Kunden, die ein weniger stark integriertes und koordiniertes Angebot erhalten. In den einzelnen Ausschreibungsverfahren beobachten die involvierten Besteller und die betroffenen TU teilweise eine kurzfristige ‘Abkühlung’ des Verhältnisses zwischen Besteller und TU sowie unter den TU, v.a., wenn Beschwerden geführt werden. In der täglichen Arbeit und auch bei der Übergabe von Betriebsmitteln, Infrastruktur und Personal funktioniert die Zusammenarbeit jedoch weiterhin pragmatisch und professionell. Zudem ist das potenzielle Problem weniger evident, wenn betrieblich in sich geschlossene Linienbündel ausgeschrieben werden.
- Die Besteller müssen die Gewinner-TU akzeptieren, auch wenn die Offerte nicht in allen Punkten zur Zufriedenheit des Bestellers ausgefallen ist.
- Widerstand von politischer oder gewerkschaftlicher Seite kann den Ausschreibungsprozess stören, z.B. wenn beim Personal oder potenziellen Subunternehmen eine schlechte Stimmung entsteht.
- Beschwerden können den unerwünschten Effekt haben, dass die Inbetriebnahme der ausgeschriebenen Linie mehrere Jahre hinausgezögert wird. Die Besteller und die Kundinnen und Kunden profitieren in dieser Zeit nicht vom neuen Angebot.

6.4 Ausblick: Mögliche weitere Ziele von Ausschreibungen

Überall auf der Welt werden derzeit im öffentlichen Busverkehr neue Antriebstechnologien eingeführt (Elektromobilität batteriebetrieben oder basierend auf Brennstoffzellentechnologie). Dies führt zu verschiedenen neuen Fragestellungen und Herausforderungen für die TU und die Besteller, z.B. bezüglich Rollmaterial, Ladeinfrastruktur und Knowhow. Auf der

⁴⁰ Als Fuhrhalter erbringen die TU in erster Linie die Transportleitung, während Systemdienstleitungen (z.B. Tarifintegration oder öV-Marketing) durch die Besteller bereitgestellt werden.

Ebene der Governance des öffentlichen Verkehrs stellt sich die Frage, welche Instrumente die Besteller vor diesem Hintergrund optimalerweise einsetzen. Vorliegend interessiert, ob Ausschreibungen dazu genutzt werden können, eine Umstellung auf Elektromobilität zu fördern bzw. zu fordern oder ob andere Instrumente besser dazu geeignet wären.

Kasten 3: Exkurs zu Ausschreibungen als Instrument zur Steuerung der Transition bei Antriebstechnologien in öV-Systemen

Die Abbildung der Transition von herkömmlichen Antriebssystemen zu Alternativen in den Beziehungen zwischen Bestellern und TU beschäftigt die internationale Forschungscommunity. Hensher (2021) thematisiert dies im Kontext der wettbewerblichen Ausschreibungen.⁴¹

Die Transition ist mit verschiedenen, teilweise gänzlich neuen Herausforderungen für die Zusammenarbeit von Bestellern und TU verbunden. Dies betrifft u.a. die Bereiche Beschaffung, Ladeinfrastruktur, Unterhalt und Depots, Energieversorgung, Energiepreise, Ausbildung und Knowhow des Personals, Fahrplanstabilität und die Finanzierung. Diese Herausforderungen führen zu Unsicherheiten und entsprechenden Risiken. Dabei weisen Ausschreibungen verschiedene Nachteile auf, die mit alternativen Instrumenten abgeschwächt werden können. Konkret schlägt Hensher (2021) eine Direktvergabe an das bestehende TU (mit Benchmarking-basierten Anreizverträgen) vor. Er begründet dies wie folgt:

Die Unsicherheiten und Risiken betreffen primär die Kosten und deren Entwicklung. Es geht neben der Beschaffung der Busse um die Ladeinfrastruktur und die Depots, die den Erfordernissen von Elektrobusen angepasst werden müssen. Die optimale vertragliche Aufteilung dieser Risiken über eine längere Zeit ist unklar. Mit einer Ausschreibung geht ein stärkeres Engagement der Besteller einher. In Schweden werden – wenn Elektrobusse in Ausschreibungen gefordert werden – die Kosten für die Ausrüstung der Depots von den Bestellern getragen. Im Gegenzug wechselt das Eigentum der Depots zu den Bestellern. In den Niederlanden, wo Busse und Depots den TU gehören und zudem häufig Nettoverträge ausgeschrieben werden, haben die TU vermehrt Schwierigkeiten, die mit der Umstellung verbundenen (Kosten-)Risiken zu übernehmen. Die Besteller haben deshalb teilweise die Busflotten übernommen. Selbst dann bereitet die korrekte Kalkulation der Betriebskosten den TU Mühe, was mit einer erhöhten Gefahr des «Winner's Curse» einhergeht.

In einem kompetitiven Setting muss verbindlich über die gesamte Vertragsdauer geregelt sein, welche Zusatzkosten an die Besteller weitergereicht werden können. Es stellt sich die Frage, inwiefern der Wettbewerb überhaupt noch Wirkung entfalten kann, wenn ein Grossteil der Kostenrisiken beim Besteller liegt.

Grosse TU haben eher Mittel und Möglichkeiten, neue Technologien zu testen. Zudem besitzen sie meist kritische Infrastrukturelemente (z.B. Depots). Damit können bedeutende Wettbewerbsvorteile einhergehen. Eine weitere Konzentration der TU-Landschaft wäre die Folge; kleine, möglicherweise effiziente und innovative TU sind im Nachteil.

Gibt es aus technologischer Sicht Unklarheiten oder existieren mehrere technologische Alternativen, ist die Vergleichbarkeit der Offerten nicht mehr sichergestellt.

In einem kooperativen Setting können offene Fragen besser angegangen und Unsicherheiten flexibler abgefangen werden. Risiken, Knowhow und Kompetenzen werden situativ geteilt, ohne dass eine langfristige Verbindlichkeit nötig ist. Zudem können gemeinsam Best Practices definiert werden, sofern die Kooperation weitere Besteller und weitere TU (auch kleine) einbezieht. Optimalerweise werden weitere Akteure der Wertschöpfungskette eingebunden (z.B. die Energieversorger).

⁴¹ Die Ausführungen haben durchaus Gültigkeit für die Schweiz. Dabei gilt es einschränkend zu berücksichtigen, dass sich der Autor auf ein deutlich stärker wettbewerblich ausgerichtetes Setting, das international weit verbreitet und u.a. durch lange und umfangreiche Bruttoverträge (flankiert durch Anreizmechanismen) in urbanen Gegenden mit privaten, häufig international tätigen Busunternehmen gekennzeichnet ist. Die betreffenden Linienbündel wurden meist bereits (mehrfach) ausgeschrieben.

Während der Transition kann der Markt als «unreif» bezeichnet werden. In diesem Stadium ist gemäss Hensher (2021) ein kooperatives Setting gegenüber Ausschreibungen vorzuziehen, wobei es die Gefahr von «Regulatory Capture»⁴² durch die Incumbents im Auge zu behalten gilt.

In der vorliegenden Evaluation wurde das Thema der Umstellung auf Elektromobilität verschiedentlich mit dem Instrument der Ausschreibungen in Verbindung gebracht. Das Potenzial von Ausschreibungen zur Förderung von Innovation im Allgemeinen und von der Umstellung auf Elektromobilität im Speziellen wurde deshalb in den Vertiefungsinterviews angesprochen.

Die Besteller betonen, dass sie dank Ausschreibungen über ein Instrument verfügen, um ihre Interessen bzw. ihren Willen gegenüber den TU besser durchzusetzen. Dies umfasst auch Innovation, wobei davon eher kleinere Innovationen betroffen sind, z.B. eine neue Vertriebslösung. Über Unternehmensvarianten haben die Besteller grundsätzlich die Möglichkeit, im Rahmen von Ausschreibungen vom Knowhow und Innovationsideen der TU zu profitieren. Unternehmensvarianten kommen jedoch kaum zum Einsatz, weil sie die Vergleichbarkeit der Offerten einschränken und deshalb anfällig auf Beschwerden sind. Zudem wird der Nutzen von Unternehmensvarianten bezweifelt, weil die TU kaum Ressourcen haben, um zusätzlich zur eigentlichen Offerte noch eine eigene Variante zu erarbeiten.

Die Innovationsfähigkeit von TU wird von den Bestellern in Ausschreibungen teilweise über Referenzprojekte oder das Einholen von Vorschlägen für ein Innovationsprojekt (z.B. ein Konzept für die Elektrifizierung von Linien) abgeholt. Die Erfahrungen damit sind jedoch ernüchternd, weil die entsprechenden Bewertungskriterien nur wenig Gewicht erhalten und die Vergleichbarkeit der Offerten kaum gegeben ist.

Von TU-Seite wird eine alternative «Out of the Box»-Variante von Ausschreibungen erwähnt, die in Frankreich praktiziert wird. In einem zweistufigen Verfahren findet vorgelagert ein Wettbewerb zur Optimierung des bestehenden Angebotskonzepts statt. Basierend darauf erstellt der Besteller sein «Wunschkonzept», das in der zweiten Stufe als verbindliche Grundlage für das eigentliche Ausschreibungsverfahren dient.

In Bezug auf die Umstellung auf alternative Antriebssysteme (Elektromobilität) wird das Instrument der Ausschreibungen nur als bedingt geeignet erachtet. Die Umstellung auf Elektromobilität führt zu neuen Unsicherheiten, die man derzeit nur schwer in ein Ausschreibungsverfahren und die Vergabeverträge überführen kann. Die Unsicherheiten betreffen u.a.

- die Infrastruktur (z.B. Ladeeinrichtungen in den privaten Depots der TU),
- mögliche Wettbewerbsvorteile durch First Mover Advantages (z.B. aufgrund derzeitiger Förderung der Elektromobilität durch Eigentümer und / oder Besteller),

⁴² Regulatory Capture bedeutet, dass eine Unternehmung oder eine Branche (Interessengruppe) die Regulierungsbehörde vereinnahmt und so die eigenen Interessen durchsetzt, z.B. durch Einflussnahme auf die Gesetzgebung oder das tatsächliche Verhalten der Regulierungsbehörde. (vgl. z.B. Armstrong/Sappington, 2006).

- die Auswirkungen der Umstellung des Antriebssystems auf Betriebskonzepte, Instandhaltung etc., was entsprechendes Knowhow und Flexibilität voraussetzt oder
- die Energieversorgung und die entsprechenden Kosten(-schwankungen).

Neben der Bereitstellung der nötigen finanziellen Mittel durch die Besteller wird eine enge Zusammenarbeit zwischen Besteller und TU als zwingend erachtet, damit flexibel auf Fortschritte oder Herausforderungen reagiert und eine effiziente Allokation von Risiken erfolgen kann. Bestehende Instrumente wie das ordentliche Bestellverfahren sowie die ZV werden dafür als besser geeignet erachtet als Ausschreibungen. Soll das Instrument der Ausschreibungen trotzdem eine Option darstellen, um die Transition auf alternative Antriebssysteme zu fördern, setzt dies voraus, dass sich die Besteller vertieft Gedanken machen, wie die oben erwähnten Unsicherheiten angegangen werden können.

Ähnliche Überlegungen gelten auch, wenn in Zukunft grössere Angebote in Agglomerationen oder urbanen Gebieten ausgeschrieben werden sollen. Beispielsweise könnten aufgrund von Essential Facilities relevante Eintrittshürden vorliegen, die verhindern, dass Ausschreibungswettbewerb funktioniert. Solche Fragen müssten vorab geklärt werden.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im vorliegenden Kapitel werden zunächst die aufgeworfenen Evaluationsfragen anhand der voranstehend präsentierten Befunde zusammenfassend beantwortet (Abschnitt 7.1). Im Anschluss daran folgt ein zusammenfassender Überblick über den Bedarf an Anpassung des Instruments «Ausschreibung» und über die Möglichkeiten dazu, die im Verlauf der Evaluation artikuliert und vom Evaluationsteam identifiziert wurden (Abschnitt 7.2). Abschnitt 7.3 enthält die aus der Analyse abgeleiteten Empfehlungen.

7.1 Beantwortung der Evaluationsfragen

A) Wie wird der Erfolg einer Ausschreibung von Buslinien gemessen und welches sind die Erfolgsfaktoren bei der Ausschreibung?

- Welche Ziele verfolgen die Besteller mit ihren Ausschreibungen und sind diese Ziele für alle Beteiligten von Anfang an klar genug formuliert?

Die Kantone als federführende Besteller haben meist sehr klare Vorstellungen, welche Ziele sie mit einer Ausschreibung erreichen wollten. Diese Ziele hängen direkt mit den Gründen, weshalb eine Ausschreibung durchgeführt wird, zusammen. Folgende Ziele haben sich herauskristallisiert:

- Abgeltungen einsparen und damit den Ausbau des öV-Angebots ermöglichen
- Einführung von neuen Linien und Umsetzung neuer Angebotskonzepte
- Verbesserung der Qualität oder der Zusammenarbeit mit der TU, z.T. wegen Unzufriedenheit mit der bestehenden Lage bezüglich Kosten, Qualität oder Zusammenarbeit mit der TU.
- Generelle Stärkung des Marktwissens und Abbau von Informationsasymmetrien, was eine Steigerung der Verhandlungsmacht und eine bessere Durchsetzung von Bestellerinteressen zur Folge haben soll.

Das dominante Ziel der Besteller war es, tiefere Abgeltungen zu erzielen, um so einen Ausbau des öV-Angebots zu ermöglichen.

Diese Ziele waren auch den TU klar, selbst wenn sie von den Bestellern i.d.R. nicht explizit so kommuniziert wurden.

- Wirken sich die jeweiligen Ausschreibungsgründe auf den Erfolg einer Ausschreibung aus?

Der gesetzliche Rahmen erlaubt es, dass Ausschreibungen selektiv erfolgen; es besteht keine strikte Ausschreibungspflicht. Die Besteller entscheiden sich deshalb i.d.R. dann für die Durchführung einer Ausschreibung, wenn sie ein gewisses Optimierungspotenzial (z.B. zur Senkung von Kosten oder zur Verbesserung des Angebotskonzepts)

vermuten. Dieses hat sich bei den bisherigen Ausschreibungen immer bestätigt, entsprechend werden die Ausschreibungen von den bestellenden Kantonen als erfolgreich bezeichnet. Besonders positiv fällt die Bilanz in der Einschätzung der Kantone bei den Zielen «bessere Durchsetzung von Bestellerinteressen», «Effizienz- und Einsparpotenziale nutzen» und «Synergien fördern» aus.

Für eine mittel- bis langfristige Analyse der Zielerreichung von Ausschreibungen ist es derzeit noch zu früh, da viele der seit 2013 ausgeschriebenen Linienbündel entweder erst kürzlich oder noch gar nicht in Betrieb gegangen sind.

- Wird der Erfolg von Ausschreibungen anhand dieser Ziele nach dem Verfahren überprüft?

Die finanziellen Ziele werden unmittelbar nach dem Ausschreibungsverfahren überprüft (Spareffekt) und häufig auch gegen aussen kommuniziert.

Die Überprüfung der Einhaltung der Qualitätsziele erfolgt nach Betriebsaufnahme über etablierte Gefässe (z.B. Qualitätssystem im RPV [QMS]) und teilweise über zusätzliche Massnahmen wie regelmässige Reportings.

Für eine mittel- bis langfristige Analyse der Zielerreichung ist es derzeit noch zu früh (s.o.). Im Hinblick auf die (dominierenden) finanziellen Ziele ist der Übergang von der ersten Periode (üblicherweise die ersten 3-4 Jahre einer Vergabevereinbarung, in denen eine Anpassung der offerierten Kalkulation nur in wenigen Ausnahmen möglich ist) zur zweiten Periode (üblicherweise die Jahre 4 bis 10 der Vergabevereinbarung, in denen die Besteller zusätzliche Risiken übernehmen, was zu einer Anpassung der offerierten Kalkulation führen kann) wichtige Erkenntnisse liefern.

Eine Wirksamkeitsanalysen zu gegebener Zeit kann Antworten auf mittel- bis langfristige Effekte einer Ausschreibung liefern und damit eine umfassendere Beurteilung des Instruments ermöglichen.

- Hinsichtlich der Ausschreibung von Buslinien gibt es in der Schweiz vielfältige Erfahrungen. Welche Erfolgsfaktoren lassen sich feststellen?

Die Evaluation hat verschiedene Faktoren identifiziert, die zum Erfolg von Ausschreibungsverfahren beitragen:

- Professionelle Gesamtprozesssteuerung, welche die relevanten Fristen und Zuständigkeiten beachtet und idealerweise keine rechtliche Angriffsfläche bietet
- Dem Ausschreibungsgegenstand entsprechend genügend Zeit vorsehen, insbesondere zur Erarbeitung (TU) und zur Prüfung (Besteller) der Offerten
- Optimale Losgrösse bilden, damit ein wirksamer Bieterwettbewerb entsteht, und betrieblich in sich geschlossene Linienbündel ausschreiben
- Frühzeitige und transparente Kommunikation der Ausschreibungsabsicht

- Klärung spezifischer technischer Fragen im Rahmen der Ausschreibungsunterlagen
- Pflichtenheft mit klaren und vollständigen Vorgaben insbesondere zu den Bewertungskriterien, das den TU jedoch einen gewissen Spielraum lässt (Betriebskonzept, Qualität)
- Bereitstellung guter Datengrundlagen für alle Bieter
- Möglichst transparente Bewertung bzw. Entscheidungsbegründung
- Feedbackrunden nach dem Vergabeentscheid, um gegenseitiges Lernen zu ermöglichen
- Aktive unterstützende Rolle des BAV in verschiedenen Prozessschritten (primär bei unerfahrenen Kantonen)

Auf einer ideellen Ebene kommen zwei weitere Erfolgsfaktoren hinzu:

- Politischer Rückhalt durch die verantwortlichen Personen bzw. Gremien
- Überzeugung der zuständigen Verwaltungsstelle, dass eine Ausschreibung das passende Instrument für die jeweils verfolgten Ziele ist

- Wie sind diese Erfolgsfaktoren abzuleiten und welche Rahmenbedingungen müssen erfüllt sein, damit sich die Erfolgsfaktoren für die ganze Schweiz verallgemeinern lassen?

Erfolgsfaktoren, die sich auf das eigentliche Ausschreibungsverfahren beziehen, lassen sich gut verallgemeinern, z.B. indem das BAV und externe Beratungsfirmen die Kantone mit ihrem Fach- und Überblickswissen und ihren Erfahrungen unterstützen und Standards setzen. Auch ein aktualisierter Ausschreibungsleitfaden kann dazu beitragen.

Gewisse Erfolgsfaktoren sind stärker an lokale bzw. regionale Gegebenheiten gebunden, (z.B. die Definition der optimalen Lösgrösse). Die Bedeutung solcher spezifischer Faktoren lässt sich jedoch abschwächen, z.B. durch die Harmonisierung von Konzessionslaufzeiten oder indem mehrere Kantone kantonsübergreifende Linien gemeinsam ausschreiben.

Ideelle Erfolgsfaktoren sind stark abhängig von kantonalen Gegebenheiten und teilweise von persönlichen Haltungen und lassen sich deshalb kaum verallgemeinern.

- Welches sind die heiklen oder gar zu vermeidenden Punkte bei der Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen?

Da die befragten Besteller alle seit 2013 durchgeführten Ausschreibungen als erfolgreich bewerteten, lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen keine «Misserfolgsfaktoren» ableiten. Vielmehr wurde in den Erhebungen auf die Erfolgsfaktoren verwiesen, deren Nichterfüllung den Erfolg einer Ausschreibung gefährden könnte (s.o.).

Besteller und TU identifizierten einzelne Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten am Ausschreibungsverfahren (s.u.).

- Welche Lerneffekte für den Erfolg einer Ausschreibung lassen sich aus den eingereichten Beschwerden ziehen?

In der Berichtsperiode wurden alle Beschwerden vollumfänglich abgewiesen und keine juristisch relevanten Verfehlungen der Besteller oder Mängel in den Verfahren festgestellt. Der hauptsächliche Lerneffekt aus den Beschwerden für die Besteller ist somit, dass ihre Vorgehensweise in jedem Fall gestützt wurde.

Auch erfolglose Beschwerden deuten aber auf gewisse Informationsbedürfnisse von TU hin. Die Besteller können daraus lernen, welche Themen sie in künftigen Ausschreibungsverfahren gezielt angehen können, um die Qualität der Ausschreibungsverfahren generell zu erhöhen und damit mögliche Angriffspunkte proaktiv zu adressieren und das Beschwerderisiko in Zukunft zu verringern. Dies betrifft zwei Hauptthemen:

- Die Optimierung der Ausschreibungsunterlagen durch möglichst präzise Vorgaben, Definitionen und Abgrenzungen (z.B. in Bezug auf das Vollkostenprinzip oder die Inhalte der Bewertungskriterien).
- Die Verbesserung der Nachvollziehbarkeit des Vergabeentscheides durch umfassende Information über Grundlagen, Vorgehen und Ergebnisse der Offertbewertung und über eine ausgebaut, transparente Begründung und Plausibilisierung des Vergabeentscheides in der Vergabeverfügung oder im Rahmen des Debriefings.

B) Wie können Ausschreibungen für Buslinien effektiver und effizienter gestaltet werden?

- Wie lässt sich das Ausschreibungsverfahren für Buslinien verbessern, um die Ziele zu erreichen und zugleich die Effizienz zu steigern?

Aus der Untersuchung der seit 2013 durchgeführten Ausschreibungen ergibt sich kein konkreter Bedarf zur grundlegenden Anpassung des eigentlichen Ausschreibungsverfahrens. Dieses hat sich in den bisherigen Fällen im Wesentlichen bewährt, was sowohl von Bestellern wie auch von TU anerkannt wird.

Es wurden einzelne Vorschläge zur Optimierung des Verfahrens erarbeitet, die wie folgt strukturiert werden können:

- Optimierung der Ausschreibungsunterlagen:
 - Klare Inhaltsstruktur des Offertdokuments
 - Präzisierung von Erwartungen und inhaltlichen Vorgaben an einzelne Elemente der Offerte, z.B. in Bezug auf die Qualitätskriterien, ggf. auch formale Vorgaben (z.B. Anzahl Zeichen)

- Präzisere Definition technischer Konzepte wie z.B. Vollkostenprinzip, Synergien
- Risikoteilung durch Bruttoausschreibungen (aufgrund der Schwierigkeit, künftige Erträge über mehrere Jahre abzuschätzen sowie der nur beschränkten Beeinflussbarkeit der Erträge durch einzelne TU)
- Risikoteilung bei wichtigen Bestandteilen der Betriebskosten, welche die TU nur bedingt beeinflussen können (insbesondere Treibstoffkosten)
- Digitalisierung des Prozesses, elektronische Offerteinreichung ermöglichen
- Prozessgestaltung
 - Bei Bedarf zweite Fragerunde ermöglichen
 - Bei Bedarf mündliche Präsentationen der Offerten ermöglichen
- Kommunikation und Abschluss
 - Ausbau der Entscheidungsbegründung (Plausibilisierung der Kosten und Erträge sowie Erläuterung zu Inhalten, die der relativen Punkteverteilung zu Grunde liegen)
 - Prüfen, ob das Debriefing mit den TU gleichzeitig mit dem Vergabeentscheid durchgeführt werden kann (vor Ablauf der Beschwerdefrist)
- Erweisen sich die Hilfsinstrumente als nützlich und wie können sie verbessert werden? Werden andere Inhalte oder Formen der Unterstützung benötigt?

In einem umfassenden Verständnis lassen sich folgende Hilfsmittel bzw. Unterstützungskanäle für Kantone unterscheiden:

- Externe Unterstützung: Alle Kantone greifen bei Ausschreibungen auf externe Unterstützung (jeweils durch Rapp Trans) zurück. Rapp Trans übernimmt u.a. Prozess- und Projektmanagement und inhaltliche Aufgaben (z.B. Entwurf der Ausschreibungsunterlagen). Die Besteller sind mit der Arbeit von Rapp Trans sehr zufrieden.
- Rolle des BAV: Das BAV als Mitbesteller unterstützt die Kantone bei Ausschreibungen u.a. in materieller, prozessualer und rechtlicher Hinsicht. Dies beurteilen die Kantone als sehr hilfreich. Insbesondere Kantone mit beschränkten Ressourcen und wenig Erfahrung sind stark auf die Begleitung durch das BAV angewiesen. Die vorgängige Zusicherung dieser Unterstützung ist für solche Kantone ein entscheidender förderlicher Faktor, ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Damit besteht möglicherweise ein Hebel, um Ausschreibungen attraktiver zu machen.
- Ausschreibungsleitfaden: Der Ausschreibungsleitfaden wurde in den untersuchten Ausschreibungen kaum bzw. höchstens als erste Einführung ins Thema verwendet; es fehlt ihm an Aktualität und Detailtiefe. Die Unterstützung der Kantone durch das BAV und Rapp Trans ist von viel grösserer Bedeutung. In verschiedener

Hinsicht wurde beim Leitfaden deshalb Optimierungspotenzial erkannt. Dank systematischer Erfassung und Aufbereitung von bestehendem Wissen, Erfahrungen, konkreten Handlungsanweisungen und Beispielen könnte die Praxisrelevanz des Leitfadens entsprechend seiner ursprünglichen Idee stark erhöht werden.

- Austausch mit anderen Bestellern: Die Kantone profitieren direkt und indirekt von den Ausschreibungserfahrungen anderer Kantone. Direkt erfolgt bei Bedarf ein fachlicher Austausch, meist auf informeller Ebene. Multilateraler Austausch, z.B. im Rahmen der KKDöV, findet mangels Bedarf kaum statt. Indirekt profitieren potenziell alle Kantone von durchgeführten Ausschreibungen, weil das BAV und Rapp Trans diese Erfahrungen schweizweit skalieren («Best Practice»).

Die bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten haben sich somit grundsätzlich bewährt. Optimierungspotenzial wird primär beim Ausschreibungsleitfaden gesehen.

- Welche Verbesserungen können vorgenommen werden, um die Ausschreibung für Besteller attraktiver zu machen, die zurückhaltend mit Ausschreibungen sind?

Die Durchführung von Ausschreibungen macht nicht für alle Kantone gleichermassen Sinn; z.T. sind die Rahmenbedingungen dafür nicht gegeben. Auch bei günstigen Voraussetzungen halten oftmals eigene Erwägungen und Haltungen die kantonalen Besteller davon ab, Ausschreibungen durchzuführen. Oft fehlt die Überzeugung, dass sich der als hoch wahrgenommenen Aufwand dafür lohnt, und potenzielle Risiken bzw. befürchtete unerwünschte Auswirkungen werden bisweilen stärker gewichtet als mögliche Chancen und Nutzen. Es gilt somit, das Instrument «Ausschreibung» so zu gestalten, dass es für die kantonalen Besteller häufiger als bisher eine valable und praktikable Alternative zu den anderen Instrumenten darstellt und sie es dann einsetzen können, wenn es ihren Zielen dient. Ansatzpunkte zur Steigerung der Attraktivität des Instruments adressieren die Hürden, die Kantone davon abhalten, Ausschreibungen durchzuführen:

- Abstimmung zwischen Konzessionsablauf und Ausschreibungsplanung verbessern
- Aktive Kommunikation und Unterstützung durch das BAV: Kantone bei Gelegenheitsfenstern auf Möglichkeit einer Ausschreibung aufmerksam machen; diejenigen Kantonen, die dies benötigen und wünschen inhaltliche Unterstützung und Begleitung zusichern; Beteiligung des BAV an den Kosten für die externe Unterstützung
- Überzeugung und Entkräften von Ängsten vor unerwünschten Nebenwirkungen durch die Kommunikation von Erfolgsbeispielen und Wirksamkeitsbelegen
- Erfahrungsaustausch unter Kantonen über Ausschreibungen und deren tatsächlichen Aufwand und Nutzen stimulieren
- Überarbeitung des Ausschreibungsleitfadens

- Alternative Ansätze zur Risikoteilung propagieren (z.B. Bruttoausschreibungen)
 - Entwicklung eines vereinfachten Ausschreibungsverfahrens für kleine Linienbündel
 - Prozessbezogene Verbesserungen am Ausschreibungsverfahren (s.o.)
- Welche Auswirkungen haben die im Rahmen der Evaluation vorgeschlagenen Massnahmen (auf die Besteller und TU sowie auf das gesamte öffentliche Verkehrssystem und auf die Gesellschaft)?

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen ist insbesondere für das BAV und teilweise auch die Kantone mit Initialaufwand verbunden (z.B. Überarbeitung des Ausschreibungsleitfadens, Klärung von offenen technischen Fragen). Sofern einzelne TU in diese Prozesse einbezogen werden, hätten auch sie einen gewissen Aufwand.

Im Rahmen der einzelnen Ausschreibungsverfahren ist mit gewissen Zusatzaufwänden für die Besteller (bzw. für die externe Beratung) zu rechnen, wenn z.B. Anforderungen an die Angebote detaillierter spezifiziert oder die Begründung des Vergabeentscheides und das Debriefing ausgebaut werden. Wird dadurch der Prozess klarer, kann der Aufwand der TU sinken. Massnahmen wie eine zweite Fragerunde oder die Möglichkeit einer Offertpräsentation erhöhen den Aufwand für alle Beteiligten. Helfen die vorgeschlagenen Massnahmen hingegen, Beschwerden zu vermeiden, sinkt der Aufwand für alle Beteiligten beträchtlich. Zudem können so die ausgeschriebenen Linienbündel zum geplanten Zeitpunkt in Betrieb genommen werden, und treten die potenziellen positiven Effekte auf die finanzielle Situation der Besteller und den Kundennutzen nicht später als vorgesehen ein.

Die Auswirkungen der Massnahmenvorschläge auf das Gesamtsystem hängen davon ab, ob sie dazu beitragen, die Ausschreibungstätigkeit zu steigern. Die meisten Befragten gehen allerdings nicht davon aus, dass das der Fall sein wird. Potenziell ausschreibungswillige Besteller könnten sich allenfalls von den Chancen einer Ausschreibung überzeugen lassen. Ob dies auch bei Bestellern gelingt, die dem Instrument skeptisch gegenüberstehen, wird sich weisen müssen. Das Abschätzen von systemischen Wirkungen einer deutlichen Steigerung der Anzahl Ausschreibungen wäre hypothetischer Natur und war nicht Inhalt der vorliegenden Evaluation.

C) Werden durch die Ausschreibung von Buslinien unerwünschte Auswirkungen hervorgerufen? Welche und wie kann ihnen entgegengewirkt werden?

- Begünstigt das aktuelle Verfahren die Entstehung von Verzerrungen oder kontraproduktivem Verhalten?

Insgesamt hat die Evaluation keine Hinweise auf bedeutende negative Auswirkungen von Ausschreibungsverfahren zu Tage gebracht.

- Erhöht die Ausschreibung von Buslinien das Risiko von Lohndumping durch die anbietenden Unternehmen (was nicht der Fall sein sollte, da das Unternehmen, das auf eine solche Praxis zurückgreift, vom Verfahren ausgeschlossen werden muss)?

Vorfälle von Lohndumping nach Ausschreibungen im RPV sind keine bekannt. In den Offerten sind die Lohnkosten in der Regel vergleichbar, auch bei Beteiligung von ausländischen Bietern. Es gibt deshalb keine Anzeichen für einen Wettbewerb auf Kosten des Personals. Zur Vorbeugung von allfälligem Lohndumping enthalten die Ausschreibungsunterlagen entsprechende Verweise auf gesetzliche Bestimmungen, auf die BAV-Richtlinie «Arbeitsbedingungen der Branche Bus» und häufig noch auf weitere Grundlagen wie GAV oder sogar direkte Mindestvorgaben zu den Arbeitsbedingungen.

- Ist es für neue Unternehmen möglich, mit der derzeitigen Umsetzung von Ausschreibungen im Busbereich in den Markt einzutreten?

Ausschreibungsverfahren stellen hohe Anforderungen an die Erfahrung und Kompetenzen (z.B. Marketing, Planung, Kalkulation und Betrieb von Linienbündeln mit mehreren Linien) und an die Ressourcen (sowohl zur Erarbeitung der Offerte als für den allfälligen Betrieb eines Linienbündels) von TU. Dies schliesst i.d.R. kleinere Unternehmen von solchen Verfahren aus. Diese können allerdings als Transportbeauftragte eingebunden werden.

Im Übrigen erhöht das hohe Mass an Standardisierung sowohl des Prozesses als auch der Unterlagen die Zugänglichkeit des Marktes. Die Übernahme von Personal und Fahrzeugen dient der allgemeinen Verfügbarkeit betriebsnotwendiger Ressourcen, auch wenn dort gewisse Informationsasymmetrien zugunsten des Incumbents bestehen. Im Rahmen von Nettoausschreibungen können die Erfahrung, das lokale Wissen und der Zugang zu Ertragsdaten den Incumbent bevorteilen. Dies wird in Ausschreibungen durch die Zurverfügungstellung von Ertragsdaten sowie durch die relativ geringe Gewichtung des Ertragskriteriums abgeschwächt.

Die bisherige Erfahrung zeigt, dass der Markteintritt für ausländische TU (auch für grosse Konzerne mit viel Ressourcen, Kompetenzen und Erfahrung) mit gewissen Hürden verbunden ist. In erster Linie fehlen diesen Unternehmen der lokale Bezug und die nötige Kenntnis der Eigenheiten des Schweizer öV. Zudem sind ausländische TU häufig an grossen Linienbündeln interessiert; solche wurden jedoch in der Schweiz bislang nur ausnahmsweise ausgeschrieben (z.B. Jura).

- Sind Buslinien, die nicht der Ausschreibung eines Verkehrsunternehmens unterliegen, von der Ausschreibung anderer Linien betroffen?

Es lassen sich zwei Arten von indirekten Effekten auf nicht ausgeschriebene Linien unterscheiden:

Einerseits ergeben sich solche z.B. dadurch, indem der Besteller dank der Drohwirkung einer Ausschreibung oder durch gestärktes Marktwissen grössere Verhandlungsmacht gegenüber den TU erlangt. Diese Effekte werden von den Bestellern teilweise bewusst angestrebt.

Andererseits besteht das Risiko, dass ausgeschriebene Linien entweder durch die Verschiebung von Kosten auf nicht ausgeschriebene Linien oder über die Reserven gemäss Art. 36 PBG quersubventioniert werden (Verluste auf ausgeschriebenen Linien werden durch Reserven gedeckt, die dank Überschüssen auf nicht ausgeschriebenen Linien geäuft wurden). Solche unerwünschten finanziellen Auswirkungen wurden seitens der Besteller bislang allerdings nicht beobachtet.

- Wird die Planung von Ausschreibungen zu anderen Zwecken als der Organisation und Koordination genutzt (insbesondere um Druck auf die TU auszuüben)?

Dass eine TU durch die *Planung* einer Ausschreibung unter Druck gesetzt werden soll, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers bzw. des BAV. Die Ausschreibungsplanung ist grundsätzlich behördenverbindlich, d.h., eine Ausschreibung, die in die Ausschreibungsplanung aufgenommen wird, muss auch durchgeführt werden. In der Praxis wird dieser Grundsatz allerdings nicht in jedem Fall eingehalten. Gewisse geplante Ausschreibungen wurden von der Ausschreibungsplanung gelöscht. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Wille, Druck auf die TU auszuüben, mit ein Grund war, die Ausschreibung in einem ersten Schritt zu planen. Indirekte Signalwirkungen der *Durchführung* einer Ausschreibungen sind hingegen explizit ein Ziel der Besteller (s.o.).

- Was sind die beobachteten und potenziell unerwünschten Auswirkungen, welche Folgen haben sie und wie kann ihnen entgegengewirkt werden?

Grundsätzlich werden keine substanziellen unbeabsichtigten und unerwünschten Folgen ausgemacht (s.o.). Punktuell traten u.a. die folgenden Probleme auf:

- Gewisse Schwierigkeiten und Unklarheiten im Rahmen der Übertragung von Betriebsmitteln, Infrastruktur und Personal (z.B. Abgrenzungsfragen bei der Übertragung von Abonnements, schwierige Integration von zu übernehmendem Personal oder Residualkosten aufgrund von Kompatibilitätsproblemen bei gewissen Fahrzeugbestandteilen wie Kundeninformationssystemen)
- Unsicherheiten und emotionale Belastung beim Personal, insbesondere im Fall von Betreiberwechseln
- Kurzfristige 'Abkühlung' des Verhältnisses zwischen Besteller und TU sowie unter den TU (v.a. wenn Beschwerden geführt wurden)
- Widerstand von politischer oder gewerkschaftlicher Seite gegen die Ausschreibung, was den Prozess negativ beeinflussen kann.

- Verzögerung der Inbetriebnahme eines Linienbündels um mehrere Jahre aufgrund von Beschwerden. Besteller und Kundinnen und Kunden können in dieser Zeit nicht vom neuen Angebot profitieren.

Die Besteller versuchen, mittels transparenter Kommunikation, fundierten und gut ausgearbeiteten Ausschreibungsunterlagen, detaillierten Abklärungen im Rahmen der Offertprüfung und teilweise ausgedehnten Reportingpflichten (z.B. Qualitätsreporting) möglichen negativen Auswirkungen vorzubeugen. Besteht z.B. bei einer Offerte ein Verdacht auf ein Unterangebot bzw. Quersubventionierungen, sind zusätzliche Abklärungen zwingend. Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren funktioniert auch nach Ausschreibungen weiterhin pragmatisch und professionell.

7.2 Bedarf und Möglichkeiten für Anpassungen an Ausschreibungen

In den drei Feldphasen (Initialinterviews, Online-Befragung, Fallstudien) der Evaluation wurden laufend verschiedene Massnahmen zur Optimierung der Ausschreibungsverfahren sowie zur Steigerung der Attraktivität des Instruments «Ausschreibung» für die kantonalen Besteller gesammelt. Ein Grossteil der Massnahmenvorschläge wurde anlässlich des Workshops vom 21. September 2021 mit der Begleitgruppe sowie weiteren Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen, BAV und TU gespiegelt.

Die Massnahmen werden in Tabelle 17 verdichtet entlang den Kategorien «Rahmenbedingungen», «Kompetenzen, Ressourcen und Unterstützung», «Ausschreibungsunterlagen», «Prozessgestaltung», «Kommunikation und Abschluss» sowie «Weiterentwicklung» dargestellt. Zu jedem Massnahmenvorschlag werden die zu Grunde liegende Problemstellung sowie potenzielle Stärken und Schwächen aufgeführt. Zudem wird festgehalten, ob die Massnahmen der Prozessoptimierung, der Attraktivitätssteigerung des Instruments oder beidem dient. Die Inputs und kritische Würdigung aus dem Workshop sind dabei berücksichtigt. Der Massnahmenkatalog dient als Grundlage für die Empfehlungen des Evaluationsteams in Abschnitt 7.3.

Tabelle 17: Massnahmenkatalog

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
Rahmenbedingungen			
A	Die strikte Verknüpfung von Ausschreibungsplanung und Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten verhindert, dass Kantone ausschreiben. Je nach Konstellation muss der Entscheid für eine Ausschreibung Jahre im Voraus verbindlich gefällt werden.	Konzessionslaufzeiten können auch ohne Vorliegen einer Ausschreibungsplanung auf Wunsch des Bestellers harmonisiert werden (zu betrieblich sinnvollen Linienbündeln und inkl. Linien des OV). ➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Die Gefahr, eine Ausschreibung aufgrund der Verknüpfung der beiden Instrumente zu verpassen, fällt weg. Damit ist ein grosses Hindernis für Ausschreibungen beseitigt. – Die Harmonisierung von betrieblich sinnvollen Linienbündeln (inkl. OV) ist generell wirtschaftlich sinnvoll. – Einfache Umsetzung Schwächen / Contra-Argumente. – Ggf. Widerstand durch Gemeinden mit eigenen TU. – TU erfahren ggf. später vom Ausschreibungswillen der Besteller. – Langfristige Planung sollte Kernaufgabe des Bestellers sein.
Kompetenzen, Ressourcen und Unterstützung			
B	Kleine Kantone und unerfahrene Besteller verfügen nicht über die nötige Erfahrung, Kompetenzen und Ressourcen, um ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen (bzw. nehmen das so wahr).	Das BAV stellt sich stärker als Dienstleister in Bezug auf Ausschreibungen auf. Neben gewissen standardmässigen Aufgaben (z.B. Prüfung der Ausschreibungsunterlagen, Bewertung, Beschwerde) bietet das BAV den Kantonen mit entsprechendem Bedarf substantielle Unterstützung an (und sichert diese zu). ➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Das BAV verfügt über viel Wissen und Erfahrung. – Die Unterstützung des BAV war bislang ein Erfolgsfaktor bzw. förderlicher Faktor in Ausschreibungen. – Für die meisten Kantone lohnt sich der Aufbau der Kompetenzen und Ressourcen nicht. – Das BAV kann Qualität und Standardisierung sicherstellen.

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
			– Das BAV trägt im Schnitt 50% der Abgeltungen und steht damit in der Verantwortung. – Die Abhängigkeit von der externen Unterstützung könnte reduziert werden. Schwächen / Contra-Argumente – Die Unterstützung des BAV ist heute (situationsabhängig) schon gross. – Zusätzlicher Aufwand für das BAV. – Das BAV hat die nötigen Ressourcen teilweise nicht (u.a. wegen der Unregelmässigkeit von Ausschreibungen). – Bei Interesse können sich die Kantone untereinander organisieren (z.B. via KKDÖV).
C	Rapp Trans hat derzeit eine faktische Monopolstellung als externe Unterstützerin von kantonalen Bestellern.	Das BAV stellt sich als Dienstleister in Bezug auf Ausschreibungen auf. Es übernimmt wo nötig und möglich gewisse Rollen, die derzeit Rapp Trans ausübt. ➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Die Abhängigkeit von externer Unterstützung wird verringert. – Das BAV kann Ressourcen poolen. – Das BAV verfügt über die nötigen Kompetenzen und Erfahrung. Schwächen / Contra-Argumente – Die derzeitige Lösung ist effizient (aufgrund der geringen Zahl an Ausschreibungen) und hat Vorteile (hohe Qualität, Standardisierung). Wächst der Ausschreibungsmarkt, könnte sich die Situation von selbst bereinigen. – Zusätzlicher Aufwand für das BAV – Das BAV hat die nötigen Ressourcen teilweise nicht (u.a. wegen der Unregelmässigkeit von Ausschreibungen). – Bei Interesse können sich die Kantone untereinander organisieren (z.B. via KKDÖV).

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
			– Ggf. entsteht eine neue Abhängigkeit (vom BAV).
D	Die Kosten für externe Unterstützung bei Ausschreibungen stehen für kantonale Besteller je nach Abgeltungssumme und deren Aufteilung zwischen Kanton und Bund (gemäss Anhang 2 ARPV) in einem ungünstigen Verhältnis zu den möglichen Effizienzgewinnen.	Der Bund übernimmt einen Teil der Kosten für die externe Unterstützung (z.B. hälftig oder gemäss dem in Anhang 2 ARPV aufgeführten Teiler). ➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Senkt den Kostenaufwand der Kantone und kann eine entsprechende Hürde, Ausschreibungen durchzuführen, senken. – Der Bund trägt nach dem Prinzip der gemeinsamen Bestellung im Schnitt 50 % der Abgeltungssumme (und steht damit in der Verantwortung). – Die Effizienzgewinne kommen auch dem Bund zu Gute. – Einfach umsetzbar. – Das BAV kann über die Auftragsvergabe mit entscheiden und auf eine Markttöffnung bzgl. der externen Beratungsleistungen hinwirken. Schwächen / Contra-Argumente – Mehrkosten und -aufwand für das BAV. – Ggf. Transaktionskosten bei gemeinsamer Auftragsvergabe.
E	Der bestehende Ausschreibungsleitfaden wird aufgrund fehlender Aktualität und Detailtiefe von den kantonalen Bestellern kaum genutzt.	Neukonzeption des Leitfadens mit zwei Teilen: – Laufend aktualisiertes technisches Handbuch mit konkreten Handlungsanweisungen, Variantenvorschlägen, FAQ und konkreten praktische Beispiele – Informationsbroschüre mit einer Zusammenstellung der bisherigen Erfahrungen (Erfolgsbeispiele, Wirkungen etc.) ➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Bessere Unterstützung der Kantone bei der Durchführung von Ausschreibungen. – Konkretisierung von Konzepten möglich. – Das BAV (und Kantone mit Ausschreibungserfahrung) verfügen über viel praxisrelevantes Wissen und Erfahrung. – Das Dokument sammelt / zentralisiert das bestehende Wissen. – Eine Zusammenstellung von Erfolgsbeispielen könnte «Angst» vor dem Instrument nehmen.

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
			Schwächen / Contra-Argumente – Zusätzlicher Aufwand (Initialaufwand und laufender Aufwand für Aktualisierung). – Fraglicher Nutzen, wenn wie bisher kaum ausgeschrieben wird.
Ausschreibungsunterlagen			
F	Erträge sind einerseits schwierig zu kalkulieren, andererseits haben die TU nur wenig Spielraum, die Erträge tatsächlich zu beeinflussen. Die grossen Differenzen in den Offerten lassen mitunter eine zu optimistische oder strategische Kalkulation vermuten. Dies stellt ein Beschwerderisiko dar, weil unterlegene TU die Plausibilität dieser Kalkulation anzweifeln.	Bruttoausschreibungen als valable Option standardmässig prüfen. Erträge werden weiterhin zur Plausibilisierung kalkuliert, fliessen aber nicht in die Bewertung ein. Die Ertragsverantwortung bleibt bei den TU im Sinne des ordentlichen Bestellverfahrens. ➔ Prozessoptimierung ➔ Attraktivitätssteigerung	Stärken – Die Vergleichbarkeit der Offerten steigt. – Das Beschwerderisiko sinkt. – Falsche Anreize (z.B. strategische Kalkulationen) werden reduziert. – Berücksichtigt Flexibilität bei Verteilschlüsseln. – Die Problematik mit Belastung der Reserven gemäss Art. 36 PBG könnte entschärft werden. – Die TU tragen weiter die Ertragsverantwortung. – Attraktivität für kleinere, (noch) unerfahrene Bieter steigt. Schwächen / Contra-Argumente – Das Kriterium 'Erträge' wird bei der Bewertung nicht stark gewichtet. – Ertragskalkulation ist eine Kernaufgabe der TU, sie tragen das Risiko von Fehlkalkulationen. – Nach vier Jahren besteht die Möglichkeit von Nachverhandlungen. – Ggf. Anreize für eine zurückhaltende Kalkulation von Erträgen im Bestellverfahren, sollten Gewinne dereinst frei verwendet werden können.

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
G	Die TU können gewisse Komponenten der Betriebskosten nicht beeinflussen und kaum prognostizieren (z.B. Treibstoffkosten, teilweise auch Personalkosten und die Inflation), müssen diese in den Offerten aber kalkulieren und tragen die damit verbundenen Risiken.	Risikoteilung z.B. über Indexierung, die Möglichkeit, diese Kostensätze regelmässiger anzupassen (z.B. gemäss ordentlichem Bestellverfahren) oder ein Korridormodell (TU tragen Risiken innerhalb definierten Schwankungsbreiten). Analog reduziert sich die Abgeltung bspw. bei fallenden Treibstoffkosten. → Prozessoptimierung	Stärken / Pro-Argumente – Entspricht dem Grundsatz, wonach Risiken tragen soll, wer am besten dazu in der Lage ist (verhindert Risikoprämien in den Offerten). – Reduziert das Risiko des Winner's Curse sowie strategische Gebote. Schwächen / Contra-Argumente – TU tragen weniger Marktverantwortung.
H	Das Konzept der Vollkosten ist in der Branche bekannt. Im Rahmen von Ausschreibungen wird jedoch teilweise bezweifelt, ob alle TU das Konzept richtig anwenden. Dies stellt ein Beschwerderisiko dar.	Mehrere Teilmassnahmen: – Ausschreibung von betrieblich in sich geschlossenen Linienbündeln priorisieren. Für Einzellinien könnte ein alternatives Instrument entwickelt werden (vgl. Vorschlag U). – Klare Definition der Vollkosten und der Kalkulationsgrundlagen in den Ausschreibungsunterlagen (und / oder im neuen Ausschreibungsleitfaden) verorten. – Entwicklung eines Systems von Indikatoren zur Plausibilisierung, ob die Offerten gemäss dem Vollkostenprinzip kalkuliert wurden. – Synergieeffekte mit den laufenden Projekt «Guidance» ⁴³ prüfen. → Prozessoptimierung → Attraktivitätssteigerung	Stärken / Pro-Argumente – Die Vergleichbarkeit der Offerten steigt. – Das Beschwerderisiko sinkt. Schwächen / Contra-Argumente (gilt kaum/nicht für erste Teilmassnahme) – Initialaufwand, primär beim BAV, aber auch bei Kantonen und TU. – Ggf. gegensätzliche Positionen und langwierige Diskussionen. – Zusätzlicher Aufwand bei der Offertprüfung. – Unklarer Nutzen: Ist es überhaupt möglich, im Detail die korrekte Umsetzung des Vollkostenprinzips zu prüfen?

⁴³ Bei diesem Projekt, welches im Nachgang an den «Fall Postauto» gestartet wurde, erarbeitet das BAV unter Einbezug der Kantone und TU Merkblätter und Richtlinien, die der Sicherstellung der gesetzeskonformen Verwendung der Subventionen und der Optimierung des Aufsichtssystems dient. Es werden u.a. Fragen zu Verrechnungspreisen für konzerninterne Leistungen im abgeltungsberechtigten Bereich, zur Kalkulationsstruktur und zu Inhalten der Kosten- und Erlöspositionen behandelt. Quelle: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/bav-news/ausgaben-2021/bav-news-juni-2021/3.html> (abgerufen am 2.12.2021).

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
I	Die TU kennen die Erwartungen der Besteller an die Offerten teilweise nicht (gewünschte Inhalte, Gewichtung). Dies führt zu viel Aufwand, Doppelspurigkeiten und ggf. fehlender Vergleichbarkeit der Offerten.	Präzisierung und klare Kommunikation der Erwartungen der Besteller an die Offerten: – Inhaltliche und formale (z.B. Seitenzahl) Vorgaben – Klare und einheitliche Definition der Inhaltslogik einer Offerte und der angewandten Bewertungskriterien (ausschreibungsübergreifend), z.B. Bezugnahme auf Qualitätsmanagement-Standards (wäre den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kantone anzupassen) → Prozessoptimierung	Stärken / Pro-Argumente – Klare Spielregeln. – Die Vergleichbarkeit der Offerten steigt (weniger Beauty Contest). – Stringente und eindeutige Inhaltslogik einer Offerte. – Reduziert den Aufwand für alle Beteiligten (Offertenerstellung, Bewertung). – Reduziert Missverständnisse und Doppelspurigkeiten. – Qualitätsbewertung wird objektiviert (zweite Teilmassnahme). Schwächen / Contra-Argumente – Zu strikte Vorgaben verhindern eine (gewünschte) Varianz der Offerten und schränken den Spielraum von TU ein, sich zu profilieren. – Tiefe Relevanz: TU haben die Möglichkeit, bei Unklarheiten nachzufragen.
J	Die Inhalte des in einer Offerte verlangten «Marketingkonzepts» passen nicht zur Rolle einer TU im System öV.	Überdenken der Anforderung an das «Marketingkonzept» und entsprechend klare Anforderungen stellen (TU-Marketing vs. Angebotskommunikation) (vgl. Abschnitt 5.4.2). → Prozessoptimierung	Stärken / Pro-Argumente – Vgl. oben (I) Schwächen / Contra-Argumente – Vgl. oben (I) – Tiefe Relevanz: Marketing wird bei der Offertbewertung i.d.R. nicht stark gewichtet.
K	Die Gefahr von sich verschlechternden Arbeitsbedingungen führt zu Kritik von Seiten der Politik und Gewerkschaften.	Zusammenstellung aller möglichen Varianten von Vorgaben dazu (z.B. Verweis auf bestehende gesetzliche Grundlagen vs. direkte Vorgabe von Arbeitsbedingungen in den Ausschreibungsunterlagen) im Ausschreibungsleitfaden.	Stärken / Pro-Argumente – Erhöht Akzeptanz bei Politik und Personal (inkl. Gewerkschaften). – Kann situativ ein Level Playing Field schaffen (z.B. bei ausländischen Bewerbern).

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
		Verweis auf bisherige Erfahrungen mit den Arbeitsbedingungen (keine negativen Auswirkungen) im Ausschreibungsleitfaden (oder im Informationsdokument).	Schwächen / Contra-Argumente – Tiefe Relevanz: Die bestehenden Grundlagen (Gesetze, ggf. GAV und TU-GAV) reichen aus und sind den Bestellern bekannt. Bislang gab es keine negativen Effekte auf die Arbeitsbedingungen.
		➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i>	
L	Die Offerten werden heute in mehrfacher Ausführung in physischer Form eingereicht. Neben dem Aspekt des Papierverbrauchs ist damit auch die Flexibilität der TU eingeschränkt (z.B. kurzfristige Korrekturen von Fehlern).	Digitalisierung des Verfahrens; den TU ermöglichen, die Offerten elektronisch zu signieren und einzureichen. ➔ <i>Prozessoptimierung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Mehr Flexibilität der TU bei der Erarbeitung der Offerten. – Einfach umsetzbar. Tools sind etabliert (z.B. elektronische Unterschrift). – Möglichkeit der direkten elektronischen Weiterverarbeitung der Offerten auf Seiten der Besteller. – Erfahrung des BAV mit digitalen Prozessen. Schwächen / Contra-Argumente – Keine offensichtlichen.
M	Es besteht häufig eine Übernahmepflicht für (in Fahrzeuge eingebaute) Kundeninformationssysteme. Die meisten TU haben ein eigenes System (es gibt keinen CH-Standard) und müssen das übernommene System zurückbauen und abtossen	Alternatives Vorgehen prüfen (z.B. den betroffenen TU offenlassen) ➔ <i>Prozessoptimierung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Vereinfacht (u.U.) die Übertragung von Fahrzeugen. Schwächen / Contra-Argumente – Incumbent muss ggf. Rückbau vornehmen (und allfällige Residualkosten tragen). – Wird zwar mehrfach bemängelt, scheint aber von untergeordneter Bedeutung zu sein.
N	Die Übertragung von Abonnementsabgrenzungen führt in der Praxis teilweise zu Schwierigkeiten und langwierigen Diskussionen.	Alternatives Vorgehen prüfen (z.B. vereinfachtes Verfahren, Richtlinien oder Best Practice) ➔ <i>Prozessoptimierung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Vereinfacht den Betreiberwechsel. Schwächen / Contra-Argumente – Ist Sache der beteiligten TU.

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
			– Wird zwar mehrfach bemängelt, scheint aber von untergeordneter Bedeutung zu sein.
Prozessgestaltung			
O	Teilweise werden viele und inhaltlich wichtige Fragen in die Fragerunde eingebracht. Deren Beantwortung ist für die Besteller zeitaufwändig und die Antworten sind für die TU nicht immer vollständig befriedigend.	Vorsehen einer optionalen zweite Fragerunde (beschränkt auf Rückfragen zu den Antworten der ersten Fragerunde) ➔ Prozessoptimierung	Stärken / Pro-Argumente – Insbesondere inhaltlich substantielle und ggf. umstrittene Fragen können geklärt werden. – Reduziert ggf. das Beschwerderisiko. – Kann für neue, unerfahrene TU wichtig sein (Level Playing Field). – Informationslage aller TU wird verbessert. Schwächen / Contra-Argumente – Tiefe Relevanz: Die Fragen werden i.d.R. zur Zufriedenheit der TU beantwortet. – Führt zu Mehraufwand und der Prozess dauert ggf. länger.
P	Es kommt vor, dass Besteller Offertinhalte anders verstehen oder interpretieren als von den TU gemeint.	Vorsehen von optionalen Offertpräsentationen: – Standardisierter Ablauf (Inhalte, Dauer) – Die Besteller haben die Möglichkeit, Fragen zu stellen (die TU nicht). – Keine Verhandlungsmöglichkeit. – Die Offerte kann nicht mehr abgeändert werden. ➔ Prozessoptimierung	Stärken / Pro-Argumente – Gemeinsames Verständnis von wichtigen Offertinhalten schaffen. Schwächen: – Gefahr einer «Werbeveranstaltung» bzw. eines Beauty Contests. – Zusatzaufwand für Besteller und TU. – Neue mögliche Quelle von Unsicherheit und ggf. Grund für Beschwerden, wenn sich aus der Präsentation ergibt, dass es Missverständnisse oder Lücken in der Offerte gab, und diese nicht mehr korrigiert werden können.

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
Kommunikation und Abschluss			
Q	Die Bewertung der Offerte ist für die TU schwer nachvollziehbar. Dies stellt ein Beschwerderisiko dar.	Entscheidungsbegründung im Vergabeentscheid (weiter) ausbauen, beispielsweise durch: – Inhaltliche Begründung der wichtigsten Qualitätskriterien (in Bezug auf die relative Punkteverteilung) – Transparenz in Bezug auf Synergiegewinne und -verluste schaffen (Alternativ zu Vorschlag R) ➔ Prozessoptimierung ➔ Attraktivitätssteigerung	Stärken / Pro-Argumente – Bessere Nachvollziehbarkeit der Bewertung der Qualitätskriterien. – Verhindert ggf. Beschwerden (wenn klares Ergebnis). Schwächen / Contra-Argumente – Die Kommunikation und Begründung des Vergabeentscheids wurde bereits mehrfach ausgebaut und geht auch klar über die Anforderungen des BÖB hinaus. – Zusätzlicher Aufwand für Besteller. – Risiko, dass die ausgebauten Entscheidungsbegründungen 'Futter' für Beschwerde liefert. – Gefahr, Geschäftsgeheimnisse zu verletzen.
R	Die Bewertung der Offerte ist für die TU schwer nachvollziehbar. Dies stellt ein Beschwerderisiko dar.	Das (standardisierte) Debriefing wird mit oder kurz nach dem Vergabeentscheid abgehalten (bei Bedarf) (Alternativ zu Vorschlag Q). ➔ Prozessoptimierung ➔ Attraktivitätssteigerung	Stärken / Pro-Argumente – Verhindert ggf. Beschwerden (wenn klares Ergebnis). – Entspricht dem üblichen Vorgehen gemäss BÖB und den Ausführungen im (derzeitigen) Ausschreibungsleitfaden. Schwächen / Contra-Argumente – Zusätzlicher Aufwand für Besteller. – Risiko, dass das Debriefing 'Futter' für Beschwerde liefert.
S	Eine Beschwerde des Incumbents gegen einen Betreiberwechsel hat aufschiebende Wirkung. Dies könnte ein Anreiz sein, Beschwerde zu ergreifen, weil er das bisherige	Es soll im konkreten Fall geprüft werden, ob die Übergangslösung direkt an die Gewinner-TU vergeben werden kann. Diese Option besteht grundsätzlich (Art. 27j ARPV), wobei der Entscheid nicht präjudizierend für das Beschwerdeverfahren sein darf.	Stärken / Pro-Argumente – Der Anreiz des Incumbents für eine Beschwerde sinkt. – Ein neues Angebot kann trotz hängiger Beschwerde eingeführt werden.

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
	Angebot weiterbetreiben kann, bis über die Beschwerde entschieden ist.	→ <i>Attraktivitätssteigerung</i> → <i>Prozessoptimierung</i>	– Wurde bereits erfolgreich umgesetzt. – Führt nicht der scheidende Incumbent Beschwerde, kann dieser Betriebsmittel abstossen (tiefere Residualkosten). Schwächen / Contra-Argumente – Bedarf Flexibilität von Besteller und Gewinner-TU. – Risiko zusätzlicher (hoher) Transaktionskosten, wenn die Beschwerde erfolgreich ist.
T	Es ist formal bzw. gegen aussen nicht immer klar, wer die Gewinner-TU auswählt und so auch juristisch und politisch für den Vergabeentscheid verantwortlich ist.	Formalisierung der Selektion des Entscheidungsgremiums (die «Jury»). Die politisch zuständige Behörde bestimmt einmalig oder wiederkehrend die Mitglieder der «Jury». In der Kommunikation des Entscheides wird die Empfehlung der «Jury» als Grundlage aufgeführt. → <i>Prozessoptimierung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Erhöht die politische und demokratische Legitimation des Entscheides. – Erhöht die Glaubwürdigkeit des Entscheids. Schwächen / Contra-Argumente – Bislang kaum relevant. – Führt ggf. zu Aufwand und Formalisierung. – Potenzielles Risiko der Einflussnahme seitens von TU, wenn die Mitglieder der «Jury» vorgängig bekannt sind.
U	Das Bestellverfahren wird auch für ausgeschriebene Linien 'normal' durchgeführt («kein Bestellverfahren light»). Zwar basieren die Abgeltungen auf den offerierten Kosten und (ggf. Erträgen), trotzdem müssen die TU jedes Mal eine Offerte einreichen.	Prüfen, inwiefern das Bestellverfahren für ausgeschriebene Linien vereinfacht werden kann. → <i>Prozessoptimierung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Die Transaktionskosten für Besteller und TU sinken. – Die Verbindlichkeit der Offerten steigt. – Es resultiert eine gewisse Ruhe nach Ausschreibungen. Schwächen / Contra-Argumente – Bestellverfahren ermöglicht Austausch und Optimierung (im vorgesehenen Rahmen). – Wäre ein Bruch mit dem heute gelebten System des konstanten Austauschs.

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
Weiterentwicklung			– Grenze: Bei Anpassungen am Angebot ist eine Anpassung der Offerten nötig.
V	TU haben viel Knowhow und Erfahrung. Dieses Wissen und Potenzial kann in Ausschreibungen nur beschränkt abgeholt werden, weil funktionale Ausschreibungen oder Unternehmervarianten in der Praxis schwierig umzusetzen sind (u.a. aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit der Offerten).	Unter bestimmten Umständen zweistufiges Modell: In einem vorgeschalteten Ideenwettbewerb wird ein vorgeschlagenes Grundangebot durch Vorschläge der TU optimiert. Basierend auf diesem optimierten Angebot erfolgt in der zweiten Stufe die eigentliche Ausschreibung (gemäss dem bekannten Verfahren). ➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i> ➔ <i>Prozessoptimierung</i>	Vorteil: – Erlaubt Optimierung eines Angebots. – TU können Kompetenzen und Innovationsideen einbringen. Schwächen / Contra-Argumente – Aufwand für TU und Besteller steigt markant. – Das Verfahren wird deutlich länger. – Nicht überall gibt es Optimierungspotenzial. – TU müssen Anreize haben, in der ersten Stufe mitzumachen (z.B. Entschädigung). – Angebot wird meist durch Politik vorgegeben.
W	Mit der grossflächigen Umstellung auf alternative Antriebstechnologie stehen grosse Innovationssprünge an. Diese sind mit substanziellem Aufbau von Knowhow, grossen Investitionen (Fahrzeuge, Infrastruktur) und entsprechenden Unsicherheiten verbunden. Ausschreibungen sind in diesem Kontext ggf. weniger gut geeignet als alternative Instrumente.	Es gilt laufend zu prüfen, welche Auswirkungen die staatliche Förderung von alternativen Antriebstechnologien auf die «Wettbewerbslandschaft» hat. Damit soll verhindert werden, dass Strukturen geschaffen werden, die später keinen Wettbewerb mehr zulassen. ➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Es werden keine (neuen) Markteintrittshürden geschaffen, die künftig Ausschreibungswettbewerb verhindern. Schwächen / Contra-Argumente – Herausforderung, gleich lange Spiesse für alle TU sicherzustellen (First Mover Advantages, Essential Facilities). – Erfordert möglicherweise Massnahmen mit grösserer Tragweite (z.B. Übergang von Eigentum an die öffentliche Hand). – Initialaufwand der Besteller (ggf. gesetzliche Anpassungen nötig).

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
X	Bei Einzellinien (oder generell bei tiefen Abgeltungssummen) ist das Verhältnis von Kosten und Nutzen einer Ausschreibung für die Besteller teilweise ungünstig. Zudem treten in solchen Fällen vermehrt Unsicherheiten bezüglich der Handhabung von Vollkosten und Synergiegewinnen bzw. -verlusten auf.	Konzeption eines vereinfachten Verfahrens («Ausschreibung light») für solche Fälle mit geringeren Anforderungen an die Offerte und die Bewertungskriterien (z.B. stärkere Gewichtung des Preises und Mindestkriterien für Qualität) ➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i> ➔ <i>Prozessoptimierung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Besseres Kosten-Nutzen Verhältnis einer Ausschreibung. – Senkt 'Eintrittshürden'. – Stufengerechtes Instrument. – Orientiert sich am «Richtoffertverfahren». – Wird im nahen Ausland (Liechtenstein) erfolgreich praktiziert. Schwächen / Contra-Argumente – Initialaufwand (Definition von Schwellenwerten, Inhalten und Kalkulationsgrundlagen; ggf. gesetzliche Anpassungen nötig). – Tiefe Relevanz: Unklar, ob genügend Anwendungsfälle.
Y	Grosse Linienbündel in urbanen Gegenden stellen weitergehende Anforderungen an ein Ausschreibungsverfahren, um Markteintrittshürden hinreichend tief zu halten und damit funktionierenden Wettbewerb zu ermöglichen.	Sollen künftig auch solche Leistungen ausgeschrieben werden, müssen Grundsatzfragen geklärt werden, damit ein wirksamer Wettbewerb möglich ist. Dazu gehört namentlich die Rolle der Depots und der strategisch wichtigen Haltestellen (z.B. Hauptbahnhof). ➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i> ➔ <i>Prozessoptimierung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Ggf. nötig, wenn ein Level Playing Field geschaffen werden soll. – Ausschreibungen grösserer Linienbündel in urbanen Gegenden haben ggf. Potenzial. Schwächen / Contra-Argumente – Initialaufwand der Besteller (ggf. gesetzliche Anpassungen nötig). – Hemmschwelle für Besteller: Ausschreibungen grösserer Linienbündel in urbanen Gegenden sind ggf. zu komplex und entsprechend aufwändig. – Erfordert möglicherweise Massnahmen mit grösserer Tragweite (z.B. Übergang von Eigentum an die öffentliche Hand). – Bislang kaum relevant.

Nr.	Problemstellung / Herausforderung	Vorgeschlagene Massnahme(n)	Stärken / Pro- und Schwächen / Contra-Argumente
Z	Der Nutzen und die Kosten von Ausschreibungen sind nach wie vor umstritten. Eine umfassende Wirkungsevaluation steht aus.	Zu gegebener Zeit (z.B. nach 4-5 Jahren, wenn Nachkalkulationen möglich werden) Wirksamkeitsanalyse(n) der getätigten Ausschreibungen anhand von definierten Kriterien (z.B. Effizienzanalysen) inkl. Beurteilung von möglichen Alternativen; zentral oder durch die einzelnen Kantone. ➔ <i>Attraktivitätssteigerung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Liefert eine umfassende Perspektive. – Liefert empirisch belastbare Erkenntnisse (mehr als anekdotische bzw. qualitative Evidenz). – Erlaubt evidenzbasierte Entscheidungsfindung über Ausschreibungen. – Ermöglicht Beurteilung der Entwicklung über die Zeit (Nachhaltigkeit der Offertkalkulationen). – Erlaubt Weiterentwicklung des Instrumentenmixes zur Steuerung des RPV. Schwächen / Contra-Argumente – Erkenntnisse einzelner Analysen sind schwer verallgemeinerbar, weil die Zielerreichung einzelner Ausschreibungen stark abhängig ist von der Ausgangslage (Startpunkt), dem spezifischen Kontext und der Zielfunktion des Bestellers.
AA	In der laufenden Reform des Bestellverfahrens im RPV ist vorgesehen, dass die TU über Gewinne, die mit ausgeschriebenen Linien erzielt werden, frei verfügen können. Unklar ist, wie die Verluste gedeckt werden. Es besteht das Risiko der Quersubventionierung durch nicht ausgeschriebene Leistungen über die Reserven gemäss Art. 36 PBG.	Prüfen, wie eine Quersubventionierung (und eine Vermischung von Reserven) verhindert werden kann ➔ <i>Prozessoptimierung</i>	Stärken / Pro-Argumente – Bislang ungeklärter Punkt. – Führt zu einer sachlogischen Trennung zwischen ausgeschriebenen und nicht ausgeschriebenen Linien im Rahmen des Rechnungswesens. – Verhindert ggf. Quersubventionierungen (und eine Vermischung von Reserven). Schwächen / Contra-Argumente – Kann zu zusätzlicher Komplexität führen. – Ergebnis der Reform noch nicht bekannt.

7.3 Empfehlungen

Im Hinblick auf die zentralen Ziele der Evaluation, die Umsetzung von Ausschreibungsverfahren zu verbessern und das Instrument (auch für bisher zurückhaltende Besteller) attraktiver zu machen leitet das Evaluationsteam eine Reihe von an die Besteller von Buslinien in RPV (Kantone und BAV) gerichtete Empfehlungen ab. Die Empfehlungen fokussieren auf zwei Aspekte: Zum einen reagieren sie auf die grössten Schwierigkeiten der Besteller und TU bei der Durchführung von Ausschreibungen und die Optimierung der identifizierten Erfolgsfaktoren, zum anderen setzen sie bei den wichtigsten Gründen an, um auf Ausschreibungen von Buslinien im RPV zu verzichten. Die Empfehlungen greifen diejenigen der verschiedenen voranstehend aufgeführten Anpassungsvorschläge auf, in denen das Evaluationsteam das grösste Optimierungspotenzial sieht.

Ziel ist es nicht, Ausschreibungen um der Ausschreibungen Willen zu fördern, sondern das Instrument derart zu gestalten, dass es für die kantonalen Besteller häufiger als bisher eine valable und praktikable Alternative zu den anderen Instrumenten darstellt und sie es dann einsetzen können, wenn es ihren Zielen dient.

► **Empfehlung 1: Zusammenspiel Konzessionslaufdauer und Ausschreibungsplanung verbessern**

Bei anstehenden Erneuerungen von Konzessionen sollte das BAV es den Kantonen ermöglichen, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen zwecks Harmonisierung auch dann kürzere Konzessionslaufzeiten beantragen können, wenn keine Ausschreibungsplanung für die entsprechenden Linien vorliegt.

Die aktuelle Praxis, verkürzte Konzessionslaufzeiten nur zurückhaltend zu gewähren, dient u.a. dem Schutz der TU vor häufigen und kurzfristigen Konzessionsanpassungen. Um diesen Schutz und die Planungs- und Erwartungssicherheit nicht aufzugeben, sollten die Kantone Gesuche um Konzessionsharmonisierungen ausreichend begründen, z.B. mittels einer verbindlichen Absichtserklärung, die betreffenden Linien(bündel) später auszuschreiben oder mit betrieblichen Erwägungen.

Ziele der Empfehlung:

- Den zur Vorbereitung von Ausschreibungen nötigen Vorlauf verkürzen, damit Kantone flexibler auf sich bietende Gelegenheitsfenster zur Durchführung einer Ausschreibung reagieren können.

- Harmonisierung von Konzessionslaufzeiten erleichtern, damit die Kantone für eine Ausschreibung geeignete und für TU betrieblich interessante Linienbündel schaffen können.

Begründung:

Die Verknüpfung der Möglichkeit zu verkürzten Konzessionslaufzeiten mit dem Vorliegen einer Ausschreibungsabsicht für die betreffenden Linien bedingt eine weit vorausschauende Ausschreibungsplanung. Dies ist eine grosse Hürde für die Kantone, um Linien, deren Konzessionen zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen, zu für eine Ausschreibung geeigneten Paketen zu bündeln. Läuft z.B. eine Konzession in zwei Jahren ab, eine andere in neun Jahren, müsste eine Ausschreibung der betreffenden Linien bereits sieben Jahre im Voraus in die (verbindliche) Ausschreibungsplanung eingetragen werden, damit eine verkürzte Dauer der Konzessionserteilung erfolgt. Eine bessere Abstimmung zwischen Konzessionsablauf und Ausschreibungsplanung könnte diese systemische Hürde senken, mehr Gelegenheiten zur Durchführung von Ausschreibungen schaffen und so dazu beitragen, dass Kantone dieses Instrument häufiger in Betracht ziehen bzw. sich bietende Gelegenheiten für eine Ausschreibung nicht verpassen.

► Empfehlung 2: Aktive Rolle des BAV bei der Unterstützung der Kantone mit entsprechendem Bedarf sicherstellen und kommunizieren

Das BAV sollte Kantone bei sich bietenden Gelegenheiten aktiver auf die Möglichkeit von Ausschreibungen hinweisen. Bei der Durchführung von Ausschreibungen sollte es den Kantonen mit entsprechendem Bedarf vorab substanzielle technische und inhaltliche Unterstützung anbieten bzw. zusichern und entsprechende Ressourcen dafür bereitstellen.

Ziele der Empfehlung:

- Den Aufwand der Kantone bei der Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen (auch für die Inanspruchnahme externer Unterstützung) senken.
- Das Hemmnis fehlenden Fachwissens oder knapper Ressourcen abbauen
- Eintrittshürde für Kantone senken

Begründung:

Der als hoch wahrgenommene personelle und zeitliche Aufwand für die Planung und Durchführung einer Ausschreibung hält viele Kantone davon ab, dieses Instrument einzusetzen. Kleine Kantone und unerfahrene Besteller sehen häufig davon ab, Ausschreibungsverfahren durchzuführen, weil sie davon ausgehen, nicht über die nötige Erfahrung, Kompetenzen und

Ressourcen zu verfügen. Weil es sich bei Ausschreibungen um eher seltene Grossereignisse handelt, haben die Kantone kaum entsprechende Kompetenzen aufgebaut und sehen keine Ressourcen dafür vor. Im Fall einer Ausschreibung ziehen die Kantone deshalb in der Regel eine externe Beratungsfirma bei, die das Verfahren begleitet und gewisse operative Aufgaben übernimmt. Dies ist wiederum mit Kosten verbunden.

Die Mitarbeitenden des BAV verfügen über viel Wissen und Erfahrung in Zusammenhang mit Ausschreibungen und können deren Qualität und Standardisierung sicherstellen. Bei den bisherigen Ausschreibungen haben die dafür zuständigen Kantone die Unterstützung des BAV sehr geschätzt.

Konkrete Massnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung:

Es sind mehrere Möglichkeiten denkbar, wie das BAV im Rahmen seiner koordinierenden Rolle im Bestellverfahren und dank seiner Erfahrung bei der Begleitung von Ausschreibungen und seiner landesweiten Übersicht über die Laufzeiten von Konzessionen und Angebotsvereinbarungen Kantone anregen und – soweit nötig – stärker als bisher unterstützen kann, Ausschreibungen durchzuführen:

- Rechtzeitig vor dem anstehenden Ablauf der Konzessionslaufzeit für ein Verkehrsangebot könnte das BAV die betreffenden Kantone aktiv auf das sich öffnende Gelegenheitsfenster zur Durchführung einer Ausschreibung und auf die damit verbundenen Chancen aufmerksam machen, auf die Ausschreibungsplanung hinweisen und seine Unterstützung bei der Durchführung einer Ausschreibung anbieten.
- Das BAV könnte seine Unterstützung an diejenigen Kantone, die dies benötigen und wünschen, ausbauen und die betreffenden Ausschreibungsverfahren ergänzend zur administrativen und rechtlichen Unterstützung auch auf technischer und inhaltlicher Ebene enger und aktiver begleiten.
- Bei der Offertbewertung könnte das BAV die Kantone anhand von (zusätzlichen) Kennziffern bei der Plausibilisierung der offerierten Kosten, Synergien und Erlöse unterstützen.
- Mehrere Kantone regten die Schaffung einer nationalen Fachstelle an, welche die Kantone bei der Umsetzung von Ausschreibungen begleitet. Das bisher bei einer privaten Firma vorhandene Fach- und Erfahrungswissen müsste so nicht eingekauft werden.⁴⁴

⁴⁴ Die Rolle einer «nationalen Fachstelle Ausschreibungen» wird hier dem BAV zugeordnet. Denkbar wäre auch, dass die Kantone im Rahmen von bestehenden interkantonalen Gefässen (z.B. KKDöV) eine solche Fachstelle schaffen. Da das Thema «Ausschreibungen» im interkantonalen Austausch bisher kaum Relevanz hatte, die für eine solche Fachstelle nötige Expertise zunächst aufgebaut (oder eingekauft) werden müsste und die Ressourcensituation auf dieser Ebene sich dafür vermutlich eher ungünstig präsentiert, verzichtet das Evaluationsteam darauf, eine interkantonale Fachstelle explizit vorzuschlagen.

- Bund und Kantone treten gemeinsam als Besteller von Verkehrsangeboten auf; der Bund trägt nach dem Prinzip der gemeinsamen Bestellung durchschnittlich 50 % der Abgeltungssumme. Es wäre deshalb denkbar, dass sich das BAV an den Kosten für die externe Unterstützung der Kantone bei der Planung und Durchführung von Ausschreibungen beteiligt – entweder hälftig oder entsprechend dem Kostenteiler bei der Abgeltung der betroffenen Linien. Das ermöglicht dem BAV eine Mitsprache bei der Wahl des externen Beratungsbüros.

► **Empfehlung 3: Erwartungen der Besteller in den Ausschreibungsunterlagen präzisieren**

Die Besteller (Kantone, BAV) sollten in den Ausschreibungsunterlagen ihre Erwartungen an die Offerten präzisieren, z.B. bezüglich der Kalkulation der Betriebskosten sowie der Qualitätskriterien.

Ziele der Empfehlung:

- Die TU zur korrekten Umsetzung des Vollkostenprinzips anleiten
- Den TU die grundsätzlichen Erwartungen zu den einzelnen Qualitätskriterien besser bekannt machen
- Durch formale Vorgaben (z.B. Logik der Inhaltsstruktur, Grobdefinition der Inhalte der Qualitätskriterien oder Obergrenzen für Offertbestandteile) den Umfang der Offerten und den Aufwand für Besteller und TU reduzieren sowie die formale Vergleichbarkeit der Offerten erhöhen

Begründung:

Die korrekte Umsetzung des Vollkostenprinzips führt immer wieder zu Diskussionen und war verschiedentlich Inhalt von Beschwerden.

Unklarheiten bezüglich der Erwartungen der TU an die Qualitätskriterien begünstigen einen Beauty Contest und verringern die Vergleichbarkeit der Offerten. Zudem besteht für die TU der Anreiz, zu viele, möglicherweise gar nicht relevante Inhalte zu produzieren, was zu einer Aufblähung der Offerten führt.

Konkrete Massnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung:

- Präzise Definitionen, Erläuterungen und Anleitungen in Bezug auf die Kalkulation der (Voll-)Kosten zur Verfügung stellen (vgl. dazu auch Empfehlung 4).
- Präzisierung der Vorgaben zu den Qualitätskriterien im Sinne von Hinweisen auf die Erwartungen der Besteller (explizit nur Hinweise und keine klaren Vorgaben)

formulieren, um den TU zwar eine Idee, aber keine klare Handlungsanweisung mitzugeben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich die Offerten nicht mehr unterscheiden). *Alternativ:* Bezugnahme auf Qualitätsmanagement-Standards

- Klare Definition bzw. Vorgabe der Inhaltslogik einer Offerte
- Formale Vorgaben zu einzelnen Inhalten formulieren (z.B. maximale Anzahl Seiten).
- Einheitliche Definition von Kriterien verwenden (welches Konzept gehört zu welchem Kriterium).

► **Empfehlung 4: Kommunikation und Erläuterung des Vergabeentscheids optimieren**

Die Besteller (Kantone, BAV) sollten den Vergabeentscheid so kommunizieren und gegenüber den TU erläutern, dass die Grundlagen der Bewertung für diese inhaltlich nachvollziehbar sind.

Ziele der Empfehlung:

- Den TU genügend Information über die Grundlagen des Vergabeentscheides geben, um ihn sachlich nachvollziehbar zu machen.
- Den TU Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten geben (→ Lernchance)
- Dank besserer Nachvollziehbarkeit und erhöhter Transparenz Vertrauen in die Bewertung erhöhen und Beschwerderisiko verringern.

Begründung:

Die Bewertung ist für TU teilweise schwer nachvollziehbar, v.a. wenn sie nur wenig Information zum Vorgehen und zum Bewertungsschema der verwendeten Kriterien haben. Das Bedürfnis, mehr Information zu erhalten oder Zweifel am Vergabeentscheid bzw. an der Bewertung einzelner Kriterien können TU veranlassen, den Vergabeentscheid mittels Beschwerde anzufechten. Solche Beschwerden binden auf allen Seiten Ressourcen und verzögern die Inbetriebnahme, wurden allerdings seit 2013 vom BVGer allesamt abgelehnt.

Konkrete Massnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung:

- Entscheidungsbegründung im Vergabeentscheid weiter ausbauen: Inhaltliche Begründung der wichtigsten Qualitätskriterien (relative Punkteverteilung), Transparenz in Bezug auf Synergiegewinne und -verluste schaffen (dabei Wahrung des Geschäftsgeheimnisses sicherstellen)

Alternativ: Nach Mitteilung des Entscheids allen teilnehmenden TU systematisch ein bilaterales Debriefing anbieten (Gleichbehandlung und Wahrung des Geschäftsgeheimnisses sicherstellen).

- Debriefing standardmässig formell im Prozess vorsehen, kommunizieren und umsetzen
- In der Ausschreibung und im Vergabeentscheid präzisere Informationen zum Bewertungskonzept (Operationalisierung von Kriterien, inhaltliche Begründung) kommunizieren (vgl. Empfehlung 3)
- Anbieten, die Ergebnisse der Sensitivitätsanalyse der Bewertung offenzulegen
- Indikatoren erarbeiten, um die korrekte Umsetzung des Vollkostenprinzips zu prüfen und plausibilisieren
- Prüfen, inwiefern die Plausibilisierung der offerierten Vollkosten und Erträge in der Kommunikation berücksichtigt werden kann.

► Empfehlung 5: Ausschreibungsleitfaden aktualisieren und optimieren

Das BAV und die Kantone sollten den bestehenden Ausschreibungsleitfaden gemeinsam aktualisieren und bedarfsorientiert zu einem dynamisch gepflegten technischen Handbuch weiterentwickeln. Der überarbeitete Leitfaden soll aktiv und konsequent an die kantonalen Stellen kommuniziert werden.

Der Leitfaden soll folgende Inhalte umfassen:

- Zusammenstellung aller rechtlichen und zeitlichen (Prozessablauf, Fristen) Grundlagen sowie der Rollen und Rollenteilung der Besteller.
- Derzeit verwendete standardisierte Vorlagen (skalierbar/anpassbar) für diverse Dokumente/Unterlagen (Pflichtenheft, Bewertungsschema, etc.).
- Übersicht zur Handhabung konkreter (technischer) Fragen (z.B. nötige Angaben für TU in einer Ausschreibung, Definition von Vollkosten, Umgang mit Synergien und mit Unternahmervarianten, Plausibilisierung von Ertragskalkulationen etc.), inkl. Vorlagen und Beispielen.
- Anschauungsmaterial, Praxistipps, (Miss-)Erfolgsbeispiele, Hinweise auf Erfolgsfaktoren

Ziele der Empfehlung:

- Das vorhandene Wissen aller Beteiligten bündeln und kostenlos verfügbar machen
- Gemeinsame Klärung von technischen Fragen und Konzepten (z.B. Anforderungen an TU, zu offerierende Kosten etc.), die bei bisherigen Ausschreibungen Schwierigkeiten bereitet oder gar Anlass zu Beschwerden gegeben haben

- Den Bestellern relevante und anwendbare Informationen zu möglichen Vorgehensweisen bei der Durchführung von Ausschreibungen mitgeben
- Den Kantonen die Durchführung von Ausschreibungen erleichtern, Aufwand und ggf. Kosten für externe Beratung (und Abhängigkeit) reduzieren
- Weitere Kantone zur Prüfung bzw. Durchführung von Ausschreibungen stimulieren (Hürde abbauen)

Begründung:

- Der bestehende Leitfaden wurde letztmals 2015 aktualisiert und findet aktuell kaum Verwendung bei den Bestellern.
- Erfahrungen zeigen, dass bei der Durchführung von Ausschreibungen Unsicherheiten und Klärungsbedarf zu diversen technischen Punkten besteht.
- Es bestehen teilweise unterschiedliche Auslegungen von Konzepten (z.B. Kalkulation der Vollkosten), was zu Diskussionen über die Offertbewertung und z.T. zu aufwändigen Beschwerdeverfahren führt.
- Fehlendes Knowhow ist eine Hürde für Kantone, Ausschreibungen durchzuführen.
- Es besteht ein grosses Wissen und vielfältige Erfahrung mit Ausschreibungsverfahren. Dieses Wissen und die Erfahrung sind jedoch nur teilweise verschriftlicht und damit nur teilweise zugänglich.
- Die gemeinsame Erarbeitung des Leitfadens durch BAV und Kantone stellt dessen Anwendbarkeit in der (kantonalen) Ausschreibungspraxis sicher.

Konkrete Massnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung:

- Einsetzung einer Arbeitsgruppe mit Mitarbeitenden des BAV und kantonaler öV-Ämter, ggf. mit Einbezug von Rapp Trans und TU)
- Bündelung des vorhandenen Wissens und der Erfahrungen aller Beteiligten aus bisherigen Ausschreibungen inkl. Beschwerdeverfahren; gemeinsame Präzisierung von als unklar empfundenen oder unterschiedlich verstandenen Konzepten (ggf. Bezug zum Projekt «Guidance»⁴⁵ herstellen)
- Anstelle eines pdf-Dokuments könnte der Leitfaden auch dynamisch gestaltet und über eine laufend anpassbare Website umgesetzt werden («Ausschreibungs-Wiki»).
- Publikation und Bewerbung des Leitfadens über die gängigen Kommunikationsgefässe (BAV-Website, Newsletter, Tagungen, KKDöV etc.).

⁴⁵ vgl. Fussnote 43

- Regelmässige Überprüfung und Aktualisierung der Inhalte mit gemachten Erfahrungen, u.a. mit Rechtsprechung aus Beschwerden.

► **Empfehlung 6: Aufbereitung und Verbreitung von Erfolgsbeispielen und Wirksamkeitsbelegen von Ausschreibungen**

Dem BAV wird empfohlen, gemeinsam mit interessierten Kantonen eine Dokumentation von Praxiserfahrungen, Erfolgsbeispielen und empirischen Wirksamkeitsbelegen von Ausschreibungen von Buslinien zu erarbeiten und über etablierte Diffusionskanäle (BAV-Website, Newsletter, Tagungen etc.) zu verbreiten.

Ziele der Empfehlung:

Die Aufbereitung und aktive Kommunikation von empirischen Befunden zum Nutzen von Ausschreibungen, von positiven Erfahrungen, Erfolgsbeispielen (aber auch Hürden und Misserfolgen) soll dazu beitragen, Vorbehalte gegenüber Ausschreibungen abzubauen, Argumente und Motive für und die Chancen von Ausschreibungen aufzuzeigen und bisher zurückhaltende Besteller motivieren, Ausschreibungen vermehrt zu prüfen.

Begründung:

Bisherige Erfahrungen und diverse Studien⁴⁶ weisen darauf hin, dass die Ausschreibung von Buslinien Einsparungen bzw. Effizienzgewinne ermöglicht. Alle kantonalen Stellen, die bisher Ausschreibungen durchgeführt haben, sehen einen Nutzen darin und bestätigen auch indirekte Effekte:

- Die Besteller stärken dank Ausschreibungen ihr Marktwissen. Insbesondere erlangen sie so Kenntnis des Marktpreises und gewinnen Erkenntnisse über Effizienzsteigerungen bei den Transportunternehmen. Dieses Wissen kann auch für Benchmarking und Verhandlungen mit Transportunternehmen bei nicht ausgeschriebenen Leistungen verwendet werden.
- Es ist denkbar, dass von den Ausschreibungen einzelner Besteller auch andere Besteller, die nicht ausschreiben, profitieren. Dies v.a. dann, wenn Wissen geteilt wird, dank Ausschreibungen das Benchmarking gestärkt wird und wenn TU generell effizienter werden. Aufgrund der geringen Anzahl an Ausschreibungen ist dieser Effekt vermutlich bisher beschränkt.

⁴⁶ vgl. Fussnote 27

- Die Besteller gewinnen an Verhandlungsmacht, weil sie dank den Ausschreibungen über ein zusätzliches, hartes Instrument verfügen und den TU signalisieren, dass sie dieses auch anwenden.

Konkrete Massnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung:

- Erarbeitung eines Informationsdokuments zu Ausschreibungen mit folgenden Inhalten:
 - Argumentarium: Wann, bei welchen Gelegenheiten und zu welchen Zwecken kann eine Ausschreibung sinnvoll sein?
 - Aufzeigen von Potenzialen und Nutzen, Ergebnisse von wissenschaftlichen Studien zu Wirksamkeit und Einsparpotenzial von Ausschreibungen
 - Konkrete Erfahrungsberichte und Erfolgsbeispiele aus Kantonen, Umgang mit Risiken, Darstellung von Aufwand und Nutzen, Praxisempfehlungen
 - Hinweise auf Unterstützungsmöglichkeiten bei der Durchführung von Ausschreibungen (BAV, Leitfaden, Hilfsmittel, andere Kantone, professionelle Beratung etc.)
 - Präsentation der Erfolgsbeispiele im Schweizer RPV
- Verbreitung dieses Informationsdokuments über etablierte Diffusionskanäle (BAV-Website, Newsletter, Tagungen etc.) an die Kantone
- Ein laufend geführter Überblick über getätigte Ausschreibungen (Anzahl, Umfang, Ergebnis, Zufriedenheit der Besteller etc.) z.B. auf der BAV-Website verleiht den bisherigen Ausschreibungen Visibilität und kann eine Argumentationshilfe für andere Kantone sein.
- Empirische Studien zur Wirksamkeit und zum Nutzen von Ausschreibungen (ev. im Vergleich mit anderen Ansätzen wie Benchmarking, Zielvereinbarungen etc.) durchführen (idealerweise nachdem ausgeschriebene Linien mehrere Jahre in Betrieb sind und sich die Nachhaltigkeit der Kosteneinsparungen abschätzen lässt)
- Erfahrungsaustausch unter Kantonen stimulieren, z.B. im Rahmen von KKDöV-Tagungen oder vom BAV organisierten Veranstaltungen

► Empfehlung 7: Risikoverteilung optimieren (Erträge und Kostensteigerungen)

Kantone, die sich für die Ausschreibung von Buslinien entscheiden, sollten dabei die Option einer Bruttoausschreibung standardmässig prüfen. Zudem soll geprüft werden, inwiefern bzw. in welchem Umfang die Risiken (und Chancen) von Kostensteigerungen einzelner Positionen (insbesondere Treibstoffkosten) zwischen TU und Besteller geteilt werden können.

Ziele der Empfehlung:

- Falsche Anreize (z.B. zu strategisch motivierten Erlöskalkulationen) abbauen
- Marktzugang auch für kleinere TU ermöglichen
- Vergleichbarkeit der Offerten erhöhen, Beschwerderisiko senken
- Risiko der Entwicklung der Treibstoffkosten effizient aufteilen, Risiko eines «Winner's Curse» minimieren und Risikoaufschläge vermeiden

Begründung:

Erträge sind einerseits schwierig zu kalkulieren (Prognose über mehrere Jahre), andererseits haben die TU nur beschränkt Einfluss auf die Ertragslage (z.B. sind Tarife und Fahrplan fix vorgegeben; zudem können sich Tarife ohne Einfluss des TU ändern). Die teilweise grossen Differenzen zwischen den Ertragskalkulationen in den Offerten lassen eine zu optimistische oder strategische Kalkulation vermuten – oder veranschaulichen schlicht die einer Prognose inhärente Unsicherheit.

Kaum prognostizierbar sind für TU auch einige Komponenten der Betriebskosten (z.B. Treibstoffkosten, teilweise auch Personalkosten und die Inflation).

Bruttoausschreibungen verhindern die geschilderten Probleme bezüglich Ertragskalkulation. Die Vergleichbarkeit der Offerten steigt so, das Beschwerderisiko sinkt, strategischem Verhalten und korrigierende Nachverhandlungen nach 4-5 Jahren sowie Risikoaufschlägen wird vorgebeugt. Dabei bleibt die Ertragsverantwortung im Sinne des ordentlichen Bestellverfahrens bei den TU.

Ähnliche Vorteile weist eine optimierte Aufteilung der erwähnten Kostenrisiken auf.

Mögliche Umsetzung dieser Empfehlung:

- Eine Ertragskalkulation wird zur Plausibilisierung der Offerten eingefordert, die Erträge werden jedoch in der Ausschreibung nicht bewertet und in der Vergabevereinbarung nicht fixiert. Die TU behalten die Marktverantwortung im bisherigen Rahmen, d.h., die Erträge werden im Rahmen des ordentlichen Bestellverfahrens fixiert. Dabei gilt es allfällige Anreize für eine zurückhaltende Ertragskalkulation zu berücksichtigen, die aufgrund der vorgesehenen freien Verwendung der Gewinne entstehen könnten.
- Die Risiken bezüglich Kostenentwicklung einzelner Komponenten der Betriebskosten (primär Treibstoffkosten) können z.B. über Indexierung, eine kürzere Verbindlichkeit der entsprechenden Kalkulation (z.B. im Rahmen des ordentlichen Bestellverfahrens) oder über ein Korridormodell (TU tragen Risiken [und Chancen] nur innerhalb eines definierten Schwankungsbereichs) für die TU besser handhabbar gemacht werden.

► **Empfehlung 8: Innovationen und Weiterentwicklung mitdenken**

Ausschreibungen sind nur bedingt geeignet, um die TU in die Optimierung von Angebotskonzepten einzubinden (fehlende Vergleichbarkeit der Offerten etc.). Wenn die Einbindung der TU (und ggf. weiterer Akteure) gewünscht ist, soll ein zweistufiges Modell geprüft und ggf. erarbeitet werden.

Ziele der Empfehlung:

- Optimierung eines Angebots u.a. durch Nutzung des Knowhows und der Innovationsideen der TU
- Kompetenzen der TU (und ggf. weiterer Akteure wie Planungsbüros) können genutzt werden, ohne die Vergleichbarkeit der Offerten zu opfern

Begründung:

TU (und weitere Akteure) haben viel Knowhow und Erfahrung und könnten zu Innovationen des öV-Systems einer Region beitragen. Dieses Wissen und Innovationspotenzial kann in Ausschreibungen nur beschränkt abgeholt werden, weil sich in der Praxis funktionale Ausschreibungen oder Unternehmervarianten als schwer durchführbar und deshalb wenig relevant erweisen haben. Das Anliegen der Besteller, eine möglichst hohe Vergleichbarkeit von Offerten zu erreichen und entsprechend präzise Anforderungen zu formulieren, setzt dem Innovations- und Variationsspielraum für TU entsprechende Grenzen.

Konkrete Massnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung:

Insbesondere bei gewünschter Optimierung des Angebotskonzepts bietet sich ein zweistufiges Modell an:

- In einem vorgeschalteten Wettbewerb der Ideen wird ein vorgeschlagenes Grundangebot durch Vorschläge der TU optimiert.
- Basierend auf diesem optimierten Angebot erfolgt die eigentliche Ausschreibung.
- Dabei gilt es Wege zu finden, um die TU für die Teilnahme auf der ersten Stufe zu motivieren. Zudem gilt es Strategien für den Umgang mit strategischem Verhalten der TU zu entwickeln, die z.B. das Angebotskonzeptes entlang der eigenen Stärken und Voraussetzungen optimieren, um sich in der späteren Ausschreibung einen Vorteil zu verschaffen.

► **Empfehlung 9: Vereinfachtes Ausschreibungsverfahren bei kleinen Abgeltungsvolumen**

Das BAV sollte nach dem Vorbild des Richtoffertverfahrens für die Ausschreibung von Verkehrsangeboten mit (zu definierendem) kleinem Abgeltungsvolumen die Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens («Ausschreibung light») mit tieferen Anforderungen an die Offerte und die Bewertungskriterien prüfen.

Ziele der Empfehlung:

- Besseres Kosten-Nutzen Verhältnis von Ausschreibungen durch geringeren Aufwand
- Ermöglichung von Wettbewerb auch ausserhalb von grösseren, betrieblich zusammenhängenden Linienbündeln (sofern Bedarf besteht)
- Senkung von 'Eintrittshürden'
- Umgehen des Problems der nicht korrekt umgesetzten Vorgaben bezüglich Vollkosten

Begründung:

Bei der Ausschreibung von Einzellinien (oder generell bei tiefen Abgeltungssummen) ist das Verhältnis von Kosten und Nutzen einer Ausschreibung möglicherweise ungünstig. Zudem treten in solchen Fällen Unsicherheiten bezüglich Vollkosten sowie Synergiegewinnen und -verlusten verstärkt auf.

Konkrete Massnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung:

- Als Vorbild könnte ein ähnliches Verfahren aus Liechtenstein oder das im Schweizer Schienenverkehr teilweise eingesetzte «Richtoffertverfahren» dienen.
- Es gilt zu klären, inwiefern ein solches Verfahren im heutigen gesetzlichen Rahmen umsetzbar ist.

Dokumente und Literatur

Literatur

- Armstrong, Mark und Sappington, David E. M. (2006). Regulation, Competition, and Liberalization. *Journal of Economic Literature* 44(2); 325-366
- Abegg, Andreas, Hefti, Andreas und Seferovic, Goran (2019). Faires Verfahren beim Zugang zu geschlossenen Märkten des Bundes. Studie im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Wettbewerb_Service_Public/staat-und-wettbewerb/faires-verfahren-beim-zugang-zu-geschlossenen-maerkten-des-bunde.html.
- AÖV BE – Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern (2011). Ausschreibungen von ÖV-Leistungen im Kanton Bern. Erkenntnisse des Amtes für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern aus seiner 15jährigen Ausschreibungstätigkeit. https://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/organisation/aoev/downloads_publicationen.assetref/dam/documents/BVE/AoeV/de/Erfahrungsbericht%20Ausschreibungen.pdf
- Balthasar, Andreas und Fässler, Sarah (2017). Wirkungsmodelle: Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*; 2017/2; 285-308.
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2017). Leitfaden Kennzahlen RPV. Version 2. https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/fachthemen/vollzugshilfen/leitfaeden/leitfaden_kennzahlen_rpv.html
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2015). Leitfaden Ausschreibung von Personentransportleistungen im öffentlichen Verkehr (Busbereich). Version: 13. April 2015. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen-a-z/vollzugshilfen/leitfaeden/leitfaden-ausschreibung-personentransportleistungen.html>
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2015a). Reform für den Regionalen Personenverkehr der Schweiz. Auslegeordnung und Empfehlungen der Expertengruppe. Version: 27. November 2015. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/rpv.html>
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2016). Leitfaden Bus Zielvereinbarungen Bund/Kantone - Transportunternehmen (TU) im Rahmen des Bestellverfahrens. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/fachthemen/vollzugshilfen/leitfaeden/leitfaden-zielvereinbarungen-bus.html>
- Beck, Arne (2011). Experiences with Competitive Tendering of Bus Services in Germany. *Transport Reviews* 31(2); 313-339.

- Brunold, Herbert; Fässler, Sarah und Oetterli, Manuela (2017). Die Erarbeitung von «Wirkungsmodellen» und Indikatoren Wesentliches in Kürze. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Bundesrat (2010). Botschaft zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 vom 20. Oktober 2010. BBl 2010 911.
- Bundesrat (2021). Botschaft zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Reform des regionalen Personenverkehrs und der Rechnungslegung) vom 4. Juni 2021. BBl 2021 1485.
- Ecoplan (2014). Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr. Im Auftrag des Bundesamts für Verkehr. Bern/Altdorf: Ecoplan.
- Filippini, Massimo, Koller, Martin und Maseiro, Giuliano (2015). Competitive tendering versus performance-based negotiation in Swiss public transport. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 82; 158-168.
- Greinus, Anne et al. (2020). Evaluation des Konzessionsrechts in den Bereichen Bahninfrastruktur und Personenbeförderung. Im Auftrag des Bundesamts für Verkehr. Zürich: INFRAS.
- Gross, Mirco (2013). Multiple Rationalitäten der kantonalen Aufgabenträgerorganisationen für den regionalen Busverkehr – Das Beispiel der Durchführung von Ausschreibungswettbewerben. Dissertation der Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG).
- Hensher, David A. (2021). The case for negotiated contracts under the transition to a green bus fleet. *Transportation Research Part A* 154; 255-269.
- Hensher, David A. und Wallis, Ian P. (2005). Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport. The Bus Experience. *Journal of Transport Economics and Policy* 39(3); 295-321.
- Kern, Markus (2014). Zwischen Effizienz- und Qualitätsbestrebungen: Die Vergabe von Transportleistungen im öffentlichen Personenverkehr in der EU und der Schweiz. In: *Aktuelle Juristische Praxis* 2013; 1806-1826.
- Rosell, Jordi (2017). Urban bus contractual regimes in small- and medium-sized municipalities: Competitive tendering or negotiation? *Transport Policy* 60; 54-62.
- UVEK – Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2019). Reform des regionalen Personenverkehrs (Änderung des Personenbeförderungsgesetzes). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens.
- Vigren, Andreas (2016). Cost efficiency in Swedish public transport. *Research in Transportation Economics* 59; 123-132.

Wegelin, Philipp und von Arx, Widar (2015). Transaktionskosten in Anbieter-Besteller-Beziehungen im Regionalen Personenverkehr (RPV). Luzern: Hochschule Luzern – Wirtschaft.

Wegelin, Philipp (2018). Is the mere threat enough? An empirical analysis about competitive tendering as a threat and cost efficiency in public bus transportation. Research in Transportation Economics 69; 245-253.

Materialien

Ausschreibungsunterlagen und Offertvergleiche der erwähnten Ausschreibungen.

Urteil des BVGer A-7718/2016 vom 2. Juli 2018 (Ausschreibung «Münsingen / Belp»)

Urteil des BVGer A-5818/2019 vom 9. Dezember 2019 (Ausschreibung «Spiez – Interlaken»)

Urteil des BVGer A-6383/2019 vom 2. Februar 2021 (Ausschreibung «Lyss / Biel»)

Urteil des BVGer A-7129/2018 vom 23. April 2021 (Ausschreibung «Glarner Unter- und Mittelland»)

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2019/249, B 2019/251 vom 24. Februar 2021 (Ausschreibung Buslinie 80.731)

Anhang 1: Steckbriefe der seit 2013 erfolgten Ausschreibungen

In Tabelle 18 werden die zehn seit 2013 abgeschlossenen Ausschreibungen sowie die laufende Ausschreibung «Valais central» kurz vorgestellt. Die Angaben stammen aus den Ausschreibungsunterlagen.

Tabelle 18: Steckbriefe der seit 2013 erfolgten Ausschreibungen

Steckbrief Ausschreibung «Münsingen / Belp»	
Jahr der Ausschreibung	2016
Region	Münsingen / Belp
Betroffene Linien	4 Linien RPV 6 Linien OV
Kategorie	Bus Überland/Berg (ohne Tourismus)
Strecke	Konolfingen – Münsingen – Belp – Bern Flughafen Münsingen – Wichtrach – Kirchdorf (– Kaufdorf) Wichtrach – Kirchdorf – Gerzensee – Toffen Münsingen – Wichtrach – Oppligen – Oberdiessbach <i>Bahnhof Münsingen – Spital – Bahnhof</i> <i>Bahnhof Münsingen – Sonnhalde – Bahnhof</i> <i>Bahnhof Münsingen – Brückreuti – Walke – Bahnhof</i> <i>Bahnhof Belp – Riedli</i> <i>Bahnhof Belp – Aemmenmatt</i> <i>Bahnhof Belp – Flughafen Bern-Belp</i>
Besteller	Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination (Kanton Bern) Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	Bernmobil (SVB) und Postauto
Betreiber nachher	Bernmobil (SVB)
Grund für Ausschreibung	Neue Konzession
Beschwerdeverfahren?	Ja (Beschwerdeführerin: Postauto; Beschwerde abgewiesen durch BVGer mit Urteil vom 2. Juli 2018)
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 10. Dezember 2017
Effektive Betriebsaufnahme	Sonntag, 15. Dezember 2019
Steckbrief Ausschreibung «Seetal / Rontal»	
Jahr der Ausschreibung	2016
Region	Seetal / Rontal
Betroffene Linien	1 Linie RPV
Kategorie	Bus Überland/Berg (ohne Tourismus)
Strecke	Ebikon Bahnhof–Mall of Switzerland–Inwil Dorf–Waldibrücke Bahnhof
Besteller	Verkehrsverbund Luzern

	Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	Verkehrsbetriebe Luzern AG (vbl), Linie 22 Auto AG Rothenburg (AAGR), Linie 54
Betreiber nachher	Rottal Auto AG (ARAG)
Grund für Ausschreibung	Neue Linie / Neue Konzession
Beschwerdeverfahren?	Nein
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 10. Dezember 2017
Effektive Betriebsaufnahme	Sonntag, 10. Dezember 2017

Steckbrief Ausschreibung «Boudry»

Jahr der Ausschreibung	2017
Region	Boudry
Betroffene Linien	Zwei Linien RPV
Kategorie	Bus Überland/Berg (ohne Tourismus)
Strecke	St-Aubin – Bevaix – Boudry Boudry – Perreux – Cortaillod – Areuse
Besteller	Service cantonal des transports (SCTR) Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	transN
Betreiber nachher	Postauto
Grund für Ausschreibung	Neue Konzession
Beschwerdeverfahren?	Nein
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 9. Dezember 2018
Effektive Betriebsaufnahme	Sonntag, 9. Dezember 2018

Steckbrief Ausschreibung «Glarner Unter- und Mittelland»

Jahr der Ausschreibung	2017
Region	Glarus
Betroffene Linien	3 Linien RPV (Teile davon; inkl. Nachbuslinie) 3 Linien OV
Kategorie	Bus Überland/Berg (ohne Tourismus)
Strecke	Glarus – Riedern – Netstal – Näfels-Mollis Ziegelbrücke – Näfels-Mollis – Mühlehorn Ziegelbrücke – Bilten – Glarus – Schwanden – Linthal (Nachtangebot) <i>Glarus – Netstal – Näfels-Mollis</i> <i>Glarus – Klöntal</i> <i>Ziegelbrücke – Näfels-Mollis – Mollis</i>
Auftraggeber	Departement Bau und Umwelt (Kanton Glarus) Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	SBB (betrieben durch Niederer Autobetrieb AG und Autobetrieb Sernftal AG) und Postauto (betrieben durch Niederer Autobetrieb AG)

Betreiber nachher	Postauto (betrieben durch Niederer Autobetrieb AG)
Grund für Ausschreibung	Neue Konzession
Beschwerdeverfahren?	Ja (Beschwerdeführerin: Bus Ostschweiz AG; Beschwerde abgelehnt durch BVGer mit Urteil vom 23. April 2021)
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 15. Dezember 2019
Effektive Betriebsaufnahme	Sonntag, 12. Dezember 2021

Steckbrief Ausschreibung «Simmental»

Jahr der Ausschreibung	2018
Region	Simmental
Betroffene Linien	1 Linie RPV
Kategorie	Bus Überland/Berg (ohne Tourismus)
Strecke	Zweisimmen – Grubenwald – Weissenbach – Reidenbach – Boltigen
Auftraggeber	Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination (Kanton Bern) Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	BLS (Bahnersatz)
Betreiber nachher	Postauto
Grund für Ausschreibung	Neue Linie / Neue Konzession
Beschwerdeverfahren?	Nein
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 15. Dezember 2019
Effektive Betriebsaufnahme	Sonntag, 15. Dezember 2019

Steckbrief Ausschreibung «Spiez-Interlaken»

Jahr der Ausschreibung	2018
Region	Spiez / Interlaken
Betroffene Linien	1 Linie RPV
Kategorie	k.A.
Strecke	Spiez - Interlaken
Auftraggeber	Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination (Kanton Bern) Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	Postauto / BLS
Betreiber nachher	Postauto
Grund für Ausschreibung	Neue Linie / Neue Konzession
Beschwerdeverfahren?	Ja (Beschwerdeführerinnen: AFA und STI; Beschwerden abgewiesen durch BVGer mit Urteilen vom 9. Dezember 2020)
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 13. Dezember 2020
Effektive Betriebsaufnahme	Sonntag, 13. Dezember 2020

Steckbrief Ausschreibung «Biel / Lyss»	
Jahr der Ausschreibung	2018
Region	Biel / Lyss
Betroffene Linien	3 Linien RPV
Kategorie	Bus Agglomerationsverkehr Bus Überland/Berg (ohne Tourismus), Bus Überland/Berg (ohne Tourismus)
Strecke	Brügg BE – Biel/Bienne Biel/Bienne – Studen – Worben, Bad – Lyss, Bahnhof Biel/Bienne – Brügg – Schwadernau – Scheuren – Orpund
Auftraggeber	Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination (Kanton Bern) Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	Verkehrsbetriebe Biel (VB) und Postauto
Betreiber nachher	asm
Grund für Ausschreibung	Neue Konzession
Beschwerdeverfahren?	Ja (Beschwerdeführerin: VB; Beschwerde abgewiesen durch BVGer mit Urteil vom 2. Februar 2021)
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 13. Dezember 2020
Effektive Betriebsaufnahme	Sonntag, 12. Dezember 2021

Steckbrief Ausschreibung «Korridor Talkessel Schwyz-Rotkreuz»	
Jahr der Ausschreibung	2019
Region	Talkessel Schwyz – Rotkreuz
Betroffene Linien	Zwei Linien RPV
Kategorie	k.A.
Strecke	Immensee – Rotkreuz Brunnen – Arth-Goldau – Immensee – Rotkreuz
Auftraggeber	Amt für öffentlichen Verkehr (Kanton Schwyz) Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	/
Betreiber nachher	ZVB (betrieben durch Auto AG Schwyz und odermatt transline ag)
Grund für Ausschreibung	Neue Linie
Beschwerdeverfahren?	Nein
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 13. Dezember 2020
Effektive Betriebsaufnahme	Sonntag, 13. Dezember 2020

Steckbrief Ausschreibung «Jura»	
Jahr der Ausschreibung	2019
Region	Kanton Jura
Betroffene Linien	32 Linien RPV 4 Linien OV 2 Nachtbuslinien (nicht RPV)

	Los 1 (30 Linien) Los 2 (8 Linien)
Kategorie	k.A.
Strecke	/
Auftraggeber	Service du développement territorial, Section de la mobilité et des transports (SMT) (Kt JU) Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination (Kanton Bern) Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	Chemins de fer du Jura und Postauto
Betreiber nachher	Postauto
Grund für Ausschreibung	Neue Konzession
Beschwerdeverfahren?	Nein
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 12. Dezember 2021
Effektive Betriebsaufnahme	Sonntag, 12. Dezember 2021

Steckbrief Ausschreibung «Entremont»

Jahr der Ausschreibung	2020
Region	Entremont
Betroffene Linien	4 Linien RPV 6 Linien OV
Kategorie	Bus Überland/Berg (ohne Tourismus), Bus Touristische Angebote Bus Überland/Berg (ohne Tourismus)
Strecke	Sembrancher – Levron Le Châble – Verbier Le Châble – Bruson – Moay Orsières – Champex-d'en Bas <i>Orsières – Le Grand-St-Bernard</i> <i>Sembrancher – Vens</i> <i>Sembrancher – La Garde – Chamoille</i> <i>Le Châble – Lourtier – Sarreyer / – Fionnay – Mauvoisin</i> <i>Orsières – Praz-de-Fort – Ferret</i> <i>Orsières – Reppaz – Commeire</i>
Auftraggeber	Service de la mobilité, Section Transports (Kanton Wallis) Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	Postauto (4 Linien) / Transports Martigny et Régions (TMR) (5 Linien)
Betreiber nachher	Transports Martigny et Régions (TMR)
Grund für Ausschreibung	Neue Konzession
Beschwerdeverfahren?	Nein
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 12. Dezember 2021
Effektive Betriebsaufnahme	Sonntag, 12. Dezember 2021

Steckbrief Ausschreibung «Valais central»	
Jahr der Ausschreibung	2021
Region	Valais central
Betroffene Linien	3 Linien RPV
Kategorie	Bus Überland/Berg (ohne Tourismus)
Strecke	Sierre – Chalais – Granges VS – Grône – Sion Sierre – Granges VS – St-Léonard – Sion Grône – Erdeson – Daillet
Auftraggeber	Service de la mobilité, Section Transports (Kanton Wallis) Bundesamt für Verkehr
Betreiber vorher	Autotransports Sion – Grône – Sierre, René Ballestraz et fils, transports SA.
Betreiber nachher	Vergabeabsicht: Postauto ⁴⁷
Grund für Ausschreibung	Neue Konzession
Beschwerdeverfahren?	/
Geplante Betriebsaufnahme	Sonntag, 11. Dezember 2022
Effektive Betriebsaufnahme	/

Tabelle 19: Vergleiche zwischen ausgeschriebenen Linien (N = 19) und nicht ausgeschriebenen Linien (N = 989) anhand von Offertdaten.

	Ausgeschriebene Linien	Nicht ausgeschriebene Linien
Produktive km		
Mittelwert	127'076	174'506
Median	95'979	126'750
Produktive Stunden total		
Mittelwert	6'287	7'905
Median	4'769	5'631
Personenkilometer		
Mittelwert	907'797	1'723'400
Median	565'082	808'553
Vollkosten total		
Mittelwert	883'162	1'165'589
Median	707'125	815'013
Markterlöse total		

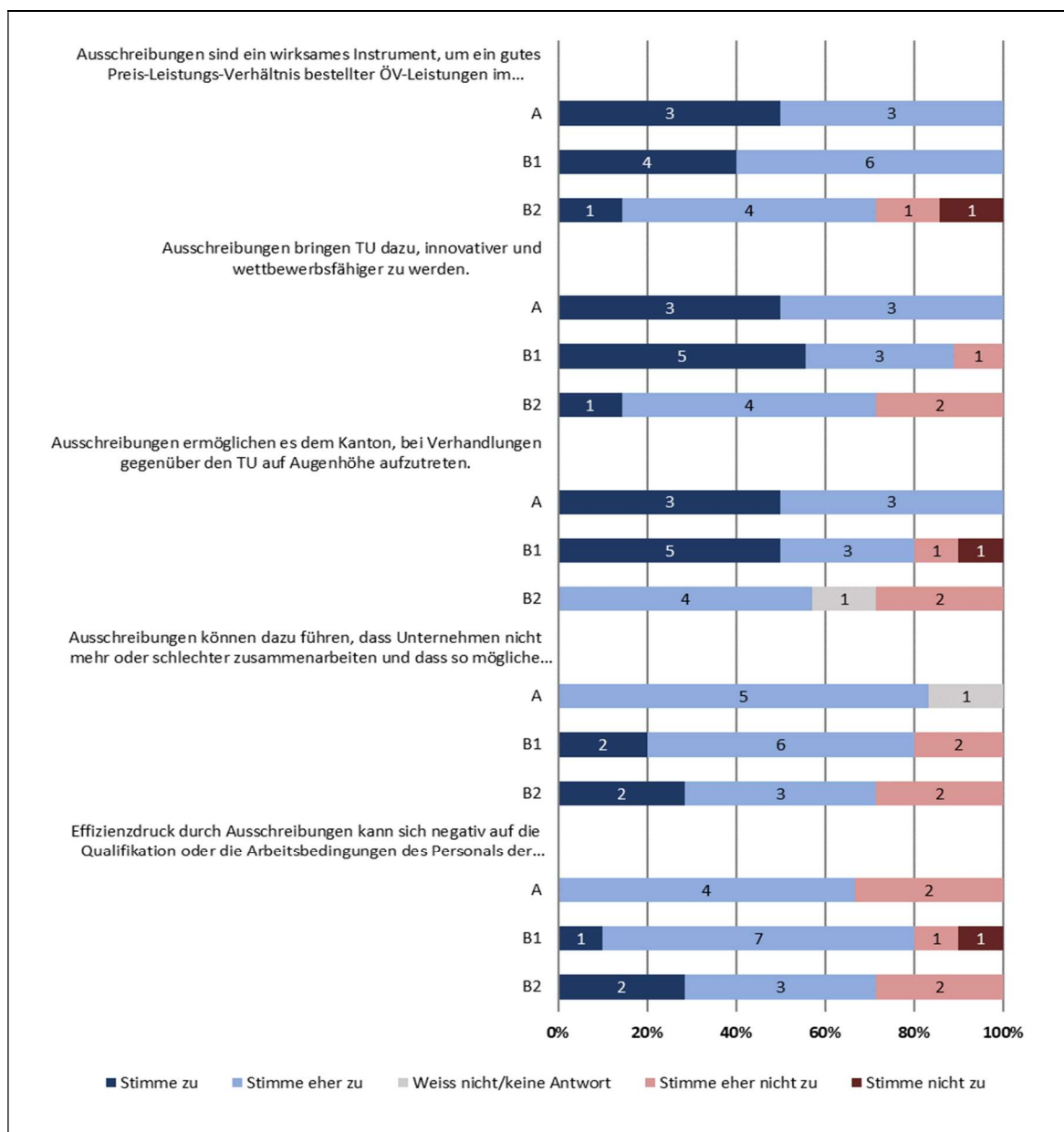
⁴⁷ Vgl. Medienmitteilung «Mobilität - Vergabe von Buslinien im Mittelwallis» des Kantons Wallis vom 17. November 2021. Quelle: https://www.vs.ch/de/web/communication/detail?groupId=529400&articleId=13955940&redirect=https%3A%2F%2Fwww.vs.ch%2Fweb%2Fadministration%2Fhighlights%3Fp_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_IN-STANCE_DWKbVwjgKLlx%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview (abgerufen am 24.1.2022).

Mittelwert	317'091	504'792
Median	185'860	244'047
Abgeltungen total		
Mittelwert	457'872	605'421
Median	497'127	464'874

Anhang 2: Differenzierte Haltungen zu Ausschreibungen

Bei den Fragen nach der Haltung des Kantons gegenüber Ausschreibungen zeigen sich Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen von Kantonen: Kantone mit Ausschreibungserfahrung seit 2013 stimmen Aussagen zu negativen Folgen und potenziellen Risiken weniger deutlich zu als Kantone ohne Ausschreibungserfahrung, dafür stimmen sie positiven Aussagen häufiger zu (Abbildung 13 und Abbildung 14).

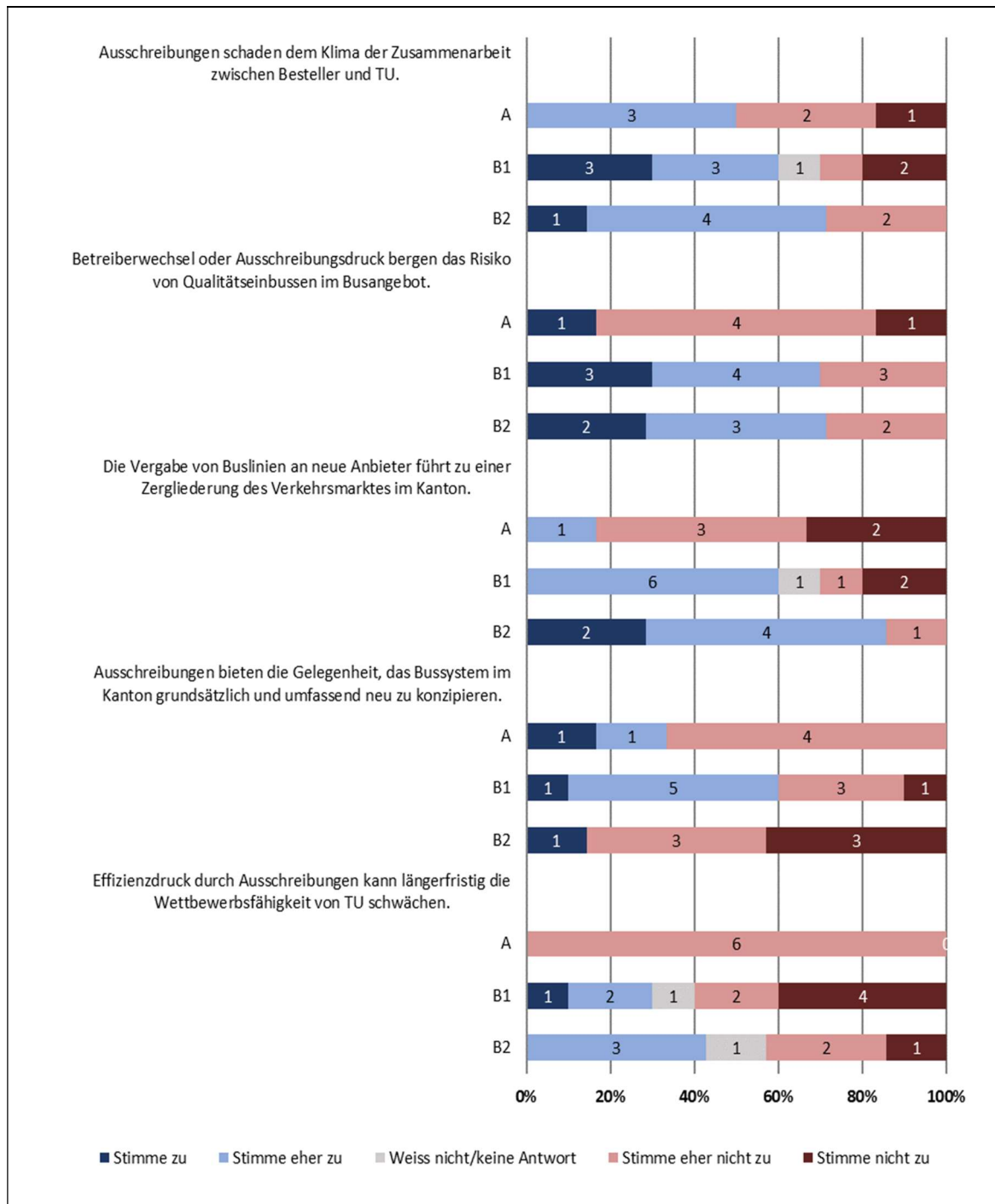
Abbildung 13: Haltung gegenüber Ausschreibungen von Buslinien (Differenzierte Auswertung, Teil 1)



Quelle: Online-Befragung der Kantone, Frage10 (N = 23).

Bemerkung: A = Kantone mit Ausschreibungserfahrung seit 2013; B1 = Kantone, die seit 2013 keine Ausschreibung durchgeführt, aber eine solche in Betracht gezogen haben; B2 = Kantone, die seit 2013 keine Ausschreibung durchgeführt oder in Betracht gezogen haben.

Abbildung 14: Haltung gegenüber Ausschreibungen von Buslinien (Differenzierte Auswertung, Teil 2)



Quelle: Online-Befragung der Kantone, Frage10 (N = 23).

Bemerkung: A = Kantone mit Ausschreibungserfahrung seit 2013; B1 = Kantone, die seit 2013 keine Ausschreibung durchgeführt, aber eine solche in Betracht gezogen haben; B2 = Kantone, die seit 2013 keine Ausschreibung durchgeführt oder in Betracht gezogen haben.

Anhang 3: Erhebungsraster für die Vertiefungsphase

Themen/Fragen	Kantone mit Ausschreibungserfahrung	Kantone ohne Ausschreibungserfahrung	Quellen/Methoden
Hintergrund/Vorbereitung für das jeweilige Fallbeispiel (konkreter Fall)			
• Hat der Kanton eine Bestell- bzw. Ausschreibungsstrategie?	X	X	Befragung (F2)
• Dient die Ausschreibung der Umsetzung von übergeordneten strategischen Überlegungen zur Entwicklung des RPV (welchen?) oder war es eher ein ad hoc-Entscheid (situationsbezogen; ev. Test des Instruments)?	X		Interviews Kanton/BAV
• Auf welcher Basis ermittelt der Kanton den Ausschreibungsbedarf? Was war der Auslöser der Ausschreibung: Welche Gründe/Überlegungen haben dazu geführt, die Ausschreibung zu machen?	X		Befragung (F17) Interviews Kanton/BAV
• Hat der Kanton etwas unternommen, um die Durchführung von Ausschreibungen zu prüfen bzw. eine Ausschreibung zu ermöglichen (Benchmarking o.ä., Anpassung von Linien zur Bildung geeigneter Lose, Harmonisierung von Konzessionsabläufen etc.)?	X		Befragung (F7) Interviews Kanton/BAV
• Wie wurde abgeschätzt / sichergestellt, dass der Wettbewerb spielen wird? Gibt es Vorteile / Nachteile für spezifische TU?	X		Interviews Kanton/TU
• Wie wurde vorgegangen, um die ausgeschriebenen Buslinien zu bestimmen? Anhand welcher Kriterien wurden sie ausgewählt? Oder ergab sich das aus den Umständen, z.B. bei neuen Linien?	X		Interviews Kanton/BAV
• Ausschreibungsplanung: Praktikabel? Vorlaufzeit? Optimierungspotenzial? Zusammenspiel mit Konzessionslaufzeit?	X		Interviews Kanton/BAV
• Gründe für Verzicht auf Ausschreibungen.		X	Interview Kanton Befragung (F11-15)
• Welches sind die Alternativen, die verwendet werden? Wie zielführend sind diese insbesondere im Vergleich zu den Ausschreibungen?	X	X	Interview Kanton

Themen/Fragen	Kantone mit Ausschreibungserfahrung	Kantone ohne Ausschreibungserfahrung	Quellen/Methoden
Ziele			
• Hatte der Kanton eine klare Vorstellung darüber, was er mit der Ausschreibung erreichen wollte? Welche Ziele waren mit der Ausschreibung verbunden, was wollte man damit erreichen?	X		Befragung (F18) Dokumente Interviews Kanton/BAV
• Waren diese Ziele für alle Beteiligten von Anfang an klar genug formuliert? Waren sie insbesondere für die TU klar?	X		Interview Kanton Interviews TU
• Wie wichtig sind indirekte Ziele über das entsprechende Ausschreibungsverfahren hinaus (Stärkung des Marktwissens der Besteller als Informationsgrundlage für Benchmarking und Verhandlungen mit TU bei nicht ausgeschriebenen Leistungen; Stärkung der Verhandlungsmacht der Besteller durch «Ausschreibungsdrohung»? (im Vergleich mit direkten Zielen wie Erhöhung der Qualität und der Effizienz)	X		Interviews Kanton/BAV
Zielerreichung/Erfolgsbeurteilung (sofern bereits möglich)			
• War die konkrete Ausschreibung aus Sicht des Kantons erfolgreich? Anhand welcher Kriterien beurteilt er dies? Wie plant der Kanton, den Erfolg der Ausschreibung zu überprüfen, auch langfristig?	X		Befragung (F18) Interview Kanton
• Blieben die nach Ausschreibungen abgeschlossenen Vergabevereinbarungen seither unverändert oder gab es Anpassungen? Wenn Anpassungen, welche?	X		Interview Kanton ev. Infos BAV?
• Kontrolliert der Kanton die Einhaltung der in der Ausschreibung gemachten Vorgaben bezüglich Qualität bzw. die Umsetzung von Vergabevereinbarungen? Wie, was macht er dafür?	X		Interview Kanton
• Was sind aus Sicht des Kantons die wichtigsten Erfolgsfaktoren bei der Vorbereitung und Durchführung der entsprechenden Ausschreibung?	X		Befragung (F21) Interview Kanton
• Welches sind die heiklen oder gar zu vermeidenden Punkte bei der Vorbereitung und Durchführung der entsprechenden Ausschreibung?	X		Interview Kanton
Unerwünschte Auswirkungen:			
• Wurden irgendwelche unerwünschte Auswirkungen festgestellt (z.B. auf TU, Arbeitsbedingungen, andere Buslinien und Busmarktsituation in einer Region, Verschiebung von [Gemein-]Kosten auf nicht ausgeschriebene Linien, Belastung der RPV-Reserve gemäss Art. 36 Abs. 2 PBG,	X		Befragung (F19) Interview Kanton Interviews TU

Themen/Fragen	Kantone mit Ausschreibungserfahrung	Kantone ohne Ausschreibungserfahrung	Quellen/Methoden
Zusammenarbeitskultur Kanton-TU bzw. TU untereinander; politische Nachwirkungen etc.)? Welche?			
Umgang mit den unerwünschten Auswirkungen	X		Interview Kanton Interviews TU
Kamen während der Ausschreibung Strategien zum Einsatz, um unerwünschte Auswirkungen zu vermeiden? Welche? Waren sie erfolgreich?	X		Interview Kanton
Prozessorganisation			
Ausmass/Umfang der Unterstützung durch Rapp Trans	X		Interview Kanton
Projektorganisation: Wie viele Personen/verschiedene Stellen sind in die Ausschreibung involviert? Wie gross ist die Entscheidungsautonomie der für die Ausschreibung zuständigen Stelle (wie intensiv müssen übergeordnete Stellen konsultiert werden?)?	X		Interview Kanton
Ablauf/Handhabung Prozessschritte			
<i>Zeitlicher Ablauf</i>			
Wie präsentiert sich die zeitliche Gestaltung der Ausschreibung? Wann ist welcher Schritt erfolgt, wie lange dauerten die verschiedenen Phasen?	X		Dokumente
Wie (über welchen Kanal, in welcher Form) werden Ausschreibungsabsicht, Ziele und Unterlagen an die TU kommuniziert? Wann erfahren die TU über die Ausschreibungsabsicht?	X		Dokumente Interview TU
<i>Ausschreibungsunterlagen</i>			
Wie gut/klar werden die ausgeschriebenen Leistungen beschrieben? Wie gut ist es möglich, diese klar zu bezeichnen? Formuliert der Besteller klare Qualitätsanforderungen in den Ausschreibungen?	X		Dokumente Interviews Kanton/BAV Interviews TU
Welche Unklarheiten bestehen bei den Ausschreibungsunterlagen? Welche Fragen wurden von den teilnehmenden TU gestellt? Mussten die Unterlagen aufgrund der Fragen angepasst/präzisiert werden?	X		Dokumente
Sind spezifische technische Fragen in den Ausschreibungsunterlagen geklärt? Gibt es für das Verfahren relevante Fragen, die nicht abschliessend geklärt sind und daher ein (Beschwerde-)Risiko für das Verfahren darstellen?	X		Dokumente Interviews TU

Themen/Fragen	Kantone mit Ausschreibungserfahrung	Kantone ohne Ausschreibungserfahrung	Quellen/Methoden
Wie sieht die Verteilung der Risiken aus? Ist diese sinnvoll / effizient?	X		Interviews Kanton/BAV Interviews TU
Wie gehen die Kantone mit diesen technischen Aspekten um? Hat sich diese Vorgehensweise bewährt?	X		Interviews Kanton/BAV Interviews TU
Treffen die Kantone Vorkehrungen, um Lohndumping zu verhindern? Legen sie die massgebenden Arbeitsschutzbestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen fest?	X		Dokumente Interview Kanton
Wird die Frage der Übertragung von Personal und Betriebsmitteln in den Ausschreibungsunterlagen geregelt? Welche Erfahrungen wurden damit konkret gemacht (sofern es überhaupt eine Übertragung gegeben hat)?	X		Dokumente Interview Kanton Interview TU
Gibt es seitens des Kantons Hilfestellungen/Unterstützung für die Bewerber während des Offertprozesses?	X		Dokumente Interview Kanton Interviews TU
<i>Bewertung der Offerten</i>			
Wie beurteilt der Kanton die eingegangenen Offerten? Welche (Zuschlags-)Kriterien legt er an, wie gewichtet er sie? Wie erachtet der Kanton die Qualität der Offerten generell? (BAV-Leitfaden S. 27f.)	X		Dokumente Interview Kanton
Wie gut sind die Offerten aus Sicht des Kantons untereinander vergleichbar?	X		Dokumente Interviews Kanton/BAV
Handhabung von Synergien mit nicht ausgeschriebenen Linien bei Linienerfolgsrechnung und anderen technischen Fragen (s.o.) bei der Offertbewertung	X		Dokumente Interviews Kanton/BAV
<i>Entscheid/Abschluss des Verfahrens</i>			
Mitteilen des Ergebnisses: Was wird bei der Entscheidverkündung kommuniziert?	X		Interviews Kanton/BAV Interviews TU
Erfolgen nach Abschluss der Ausschreibung Feedbackrunden bzw. Runde Tische mit allen Offertierenden? Wann konkret? Was bringen die? Falls nicht: Weshalb nicht?	X		Interviews Kanton/BAV

Themen/Fragen	Kantone mit Ausschreibungserfahrung	Kantone ohne Ausschreibungserfahrung	Quellen/Methoden
			Interviews TU
<i>Allgemeine Themen</i>			
• Abstimmung mit anderen Kantonen und dem BAV	X		Interviews Kanton/BAV
• Einschätzung der Effizienz des Verfahrens. Welche Prozessschritte sind für die Kantone besonders aufwändig oder schwierig?	X		Befragung (F22) Interview Kanton
• Was waren Schwierigkeiten bei der Durchführung der Ausschreibung? Konnte man die auffangen/bewältigen? Wie?	X		Befragung (F20) Interviews Kanton/BAV
• Bedeutung des BAV-Leitfadens für konkreten Ausschreibungsprozess	X		Befragung (F25) Interview Kanton
• Begleitung des BAV im konkreten Prozess: Rolle BAV, Bewertung der Tätigkeiten des BAV durch Kanton (ausreichend, wo hätte man sich ggf. mehr Unterstützung erhofft?)	X		Befragung (F23/24) Interviews Kanton/BAV
• Welche Lerneffekte ergeben sich aus Beschwerden nach Ausschreibungen?	X		Interviews Kanton/BAV
• Ist das Vorgehen bei Beschwerden (z.B. aufschiebende Wirkung / Anpassung der Angebotsvereinbarungen) genügend klar?	X		Interviews Kanton/BAV
Optimierungsmöglichkeiten			
• Bedarf an Verbesserung des Ausschreibungsverfahrens, der Hilfsmittel oder der Unterstützung der Kantone	X	X	Befragung (F29) Interview Kanton
• Möglichkeiten, Ausschreibungen attraktiver zu machen	X	X	Befragung (F30) Interview Kanton
• Könnten Ausschreibungen auch dazu genutzt werden, um Innovationen im RPV zu fördern (z.B. Umstellung auf Elektromobilität) oder um die bedürfnisgerechte Entwicklung des Angebots voranzutreiben? Was müsste sich ändern, damit dies möglich wird?	X	X	Interview Kanton
• Bedarf an Aufbau von «Ausschreibungskompetenz»?	X	X	Interview Kanton

Anhang 4: Fragebogen der Online-Befragung

Einstieg

- 1) Bitte geben Sie an, für welchen Kanton Sie diesen Fragebogen ausfüllen.

Hinweis: Wir benötigen diese Angabe für die Rücklaufkontrolle. Für die Auswertung und Berichterstattung werden wir die Antworten anonymisieren, so dass sie nicht auf konkrete Kantone zurückgeführt werden können.

Dropdownliste der Kantone

Rahmenbedingungen der Bestellung und ggf. Ausschreibung von Buslinien im RPV

Hinweis: Mit den nachfolgenden Fragen möchten wir ein paar allgemeine Informationen zu den Rahmenbedingungen der ÖV-Bestellung in Ihrem Kanton erheben.

- 2) (alle) Besteht in Ihrem Kanton eine explizite strategische Grundlage für die Ausschreibung von Buslinien im RPV (kantonale Ausschreibungsstrategie), die grundsätzliche Überlegungen festhält, z.B. ob, wann, weshalb und wozu Buslinien ausgeschrieben werden sollen?

☐	Ja. Bitte Titel oder Internet-Link angeben (falls zugänglich): [Textfeld]
☐	Nein
☐	Weiss nicht

- 3) (alle) Ist das Thema «Ausschreibung von Buslinien im RPV» in Ihrem Kanton explizit Gegenstand von rechtlichen Bestimmungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe?

☐	Ja. Bitte Erlass angeben: [Textfeld]
☐	Nein
☐	Weiss nicht

- 4) (alle) Wie viele Stellenprozente befassen sich in der dafür zuständigen Einheit Ihres Kantons mit der Bestellung von RPV-Leistungen? Eine grobe Schätzung genügt.

Textfeld

- 5) (alle) Ist Ihr Kanton ganz oder teilweise Eigner von Transportunternehmen, die im Kanton RPV-Busleistungen erbringen?

☐	Ja
☐	Nein
☐	Weiss nicht

Allgemeine Erfahrung mit der Ausschreibung von Buslinien im RPV

- 6) (alle – Pflichtfrage) Sind in Ihrem Kanton seit 2013 Ausschreibungen von Buslinien im RPV durchgeführt worden oder aktuell am Laufen?

☐	Ja. Bitte Titel oder Internet-Link angeben (falls zugänglich): [Textfeld]
☐	Nein

- 7) (alle) Hat Ihre Stelle in der Vergangenheit (seit 2013) folgendes unternommen, um die Durchführung von Ausschreibungen zu prüfen?

	Ja, routinemässig	Ja, gelegentlich	Nein	Weiss nicht
Prüfung, wo Ausschreibungen erfolgreich sein könnten, anhand von Benchmarking, Kennzahlenvergleichen oder ähnlichem	☐	☐	☐	☐
Überlegungen, Linien zusammenzuführen oder neue Linien in Betrieb zu nehmen, damit Ausschreibungen möglich werden	☐	☐	☐	☐
Überlegung zur Harmonisierung der Konzessionsabläufe verschiedener Linien, damit Ausschreibungen möglich werden	☐	☐	☐	☐
Anderes, nämlich: [Textfeld]	☐	☐	☐	☐

- 8) (alle) Kamen folgende Situationen seit 2013 in Ihrem Kanton schon einmal vor und falls ja, wurde dabei jemals in Erwägung gezogen, Buslinien im RPV auszuschreiben?

	Kam noch nie vor	Kam vor, aber keine Ausschreibung in Erwägung gezogen	Kam vor, Ausschreibung in einem Teil der Fälle in Erwägung gezogen	Kam vor, Ausschreibung immer in Erwägung gezogen	Weiss nicht
Einführung von neuen Linien eines konzessionspflichtigen Busangebots im RPV	☐	☐	☐	☐	☐
Erneuerung der auslaufenden Konzession für eine bestehende Buslinie	☐	☐	☐	☐	☐

	Kam noch nie vor	Kam vor, aber keine Ausschreibung in Erwägung gezogen	Kam vor, Ausschreibung in einem Teil der Fälle in Erwägung gezogen	Kam vor, Ausschreibung immer in Erwägung gezogen	Weiss nicht
Vorzeitige Ausschreibung während der Konzessionsdauer (ein TU übt seine Rechte nicht aus, verletzt seine aus Gesetz oder Konzession auferlegten Pflichten oder hält eine Ziel- oder Vergabevereinbarung nicht ein und die Vereinbarung sieht eine Ausschreibung als Sanktion vor)	☐	☐	☐	☐	☐

- 9) (alle – Pflichtfrage) Hat Ihr Kanton seit 2013 schon mindestens einmal ernsthaft in Erwägung gezogen, Buslinien im RPV auszuschreiben, schliesslich aber auf eine Ausschreibung verzichtet?

☐	Ja
☐	Nein
☐	Weiss nicht

- 10) (alle) Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen zu Ausschreibungen im Busverkehr?

	Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Weiss nicht
Ausschreibungen sind ein wirksames Instrument, um ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis bestellter ÖV-Leistungen im Busverkehr zu erzielen.	☐	☐	☐	☐	☐
Ausschreibungen können dazu führen, dass Unternehmen nicht mehr oder schlechter zusammenarbeiten und dass so mögliche Synergien im Betrieb und gegenüber den Kunden verloren gehen.	☐	☐	☐	☐	☐
Ausschreibungen bringen TU dazu, innovativer und wettbewerbsfähiger zu werden.	☐	☐	☐	☐	☐
Effizienzdruck durch Ausschreibungen kann längerfristig die Wettbewerbsfähigkeit von TU schwächen.	☐	☐	☐	☐	☐
Betreiberwechsel oder Ausschreibungsdruck bergen das Risiko von Qualitätseinbussen im Busangebot.	☐	☐	☐	☐	☐

	Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Weiss nicht
Ausschreibungen ermöglichen es dem Kanton, bei Verhandlungen gegenüber den TU auf Augenhöhe aufzutreten.	☐	☐	☐	☐	☐
Effizienzdruck durch Ausschreibungen kann sich negativ auf die Qualifikation oder die Arbeitsbedingungen des Personals der Busanbieter auswirken.	☐	☐	☐	☐	☐
Ausschreibungen bieten die Gelegenheit, das Bussystem im Kanton grundsätzlich und umfassend neu zu konzipieren.	☐	☐	☐	☐	☐
Die Vergabe von Buslinien an neue Anbieter führt zu einer Zergliederung des Verkehrsmarktes im Kanton.	☐	☐	☐	☐	☐
Ausschreibungen schaden dem Klima der Zusammenarbeit zwischen Besteller und TU.	☐	☐	☐	☐	☐

Gründe für Verzicht auf Ausschreibung

Hinweis: In den folgenden Fragen interessieren uns die Gründe, aus denen in Ihrem Kanton schon auf Ausschreibungen verzichtet wurde, obwohl das Mindestvolumen dafür (230'000 CHF bei neuen Angeboten, 500'000 CHF bei Konzessionserneuerungen) gegeben war.

- 11) (wenn Frage 9 = ja) Unterschiedliche Gründe können gegen Ausschreibungen sprechen. Zum Beispiel können die **Gründe für eine Ausschreibung gemäss PBG/ARPV** nicht gegeben sein. Von allen Fällen, in denen in Ihrem Kanton seit 2013 auf eine Ausschreibung verzichtet wurde: Wie oft haben die folgenden Gründe dabei zum Verzicht beigetragen?

	Immer	Häufig	Gelegentlich	Selten	Nie	Weiss nicht
Der Kanton zieht den Abschluss von Zielvereinbarungen gegenüber Ausschreibungen vor.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Für ein Verkehrsangebot war nicht mehr als eine Offerte zu erwarten.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Das neue Verkehrsangebot wurde in ein bestehendes regionales Netz integriert.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Eine bestehende Konzession wurde geändert.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Eine Konzession wurde unverändert auf ein neues Unternehmen übertragen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zum Zeitpunkt des Gesuchs um eine Konzessionserneuerung war das betreffende Verkehrsangebot nicht in der Ausschreibungsplanung enthalten.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 12) (wenn Frage 9 = ja) Von allen Fällen, in denen in Ihrem Kanton seit 2013 auf eine Ausschreibung verzichtet wurde, obwohl eine solche möglich gewesen wäre: Wie oft haben folgende **auf das bestehende Busangebot bezogene Faktoren** zum Verzicht beigetragen?

	Immer	Häufig	Gelegentlich	Selten	Nie	Weiss nicht
Effizienz und Qualität konnten durch ein Benchmarking, eine Zielvereinbarung oder ähnliche Massnahmen gewährleistet werden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Leistungserbringung der bestehenden TU war zufriedenstellend.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inkompatible Konzessionslaufzeiten der Linien verhinderten die Bildung von Losen, die für eine Ausschreibung sinnvoll wären.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ein involvierter Nachbarkanton sprach sich gegen eine Ausschreibung aus.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 13) (wenn Frage 9 = ja) Von allen Fällen, in denen in Ihrem Kanton seit 2013 auf eine Ausschreibung verzichtet wurde, obwohl eine solche möglich gewesen wäre: Wie oft haben folgende **Rahmenbedingungen** zum Verzicht beigetragen?

	Immer	Häufig	Gelegentlich	Selten	Nie	Weiss nicht
Die rechtlichen und strategischen Grundlagen des Kantons für die Bestellung von Buslinien im RPV sahen keine Ausschreibungen vor.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die betreffenden Linien waren nicht in der Ausschreibungsplanung enthalten.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der Kanton war/ist ganz oder teilweise Eigner der TU, welche die Leistung bisher erbrachte.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der zuständigen Stelle fehlten die zeitlichen/personellen Ressourcen für die Durchführung der Ausschreibung.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der zuständigen Stelle fehlte das Fachwissen für die Durchführung der Ausschreibung.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 14) (wenn Frage 9 = ja) Von allen Fällen, in denen in Ihrem Kanton seit 2013 auf eine Ausschreibung verzichtet wurde, obwohl eine solche möglich gewesen wäre: Wie oft haben folgende **auf das Verfahren bezogene Faktoren** zum Verzicht beigetragen?

	Immer	Häufig	Gelegentlich	Selten	Nie	Weiss nicht
Der Aufwand für den Kanton und die beteiligten TU zur Durchführung einer Ausschreibung ist im Vergleich zum erwarteten Nutzen zu hoch.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Koordination mit betroffenen Nachbarkantonen ist zu aufwändig.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der Aufwand für ein späteres Controlling von Leistungen und Qualität ist zu hoch.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Transaktionskosten eines allfälligen Betreiberwechsels (Übertragung von Betriebsmitteln und Personal) sind zu hoch.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Das Risiko von Problemen und Verzögerungen bei der Linienvergabe, z.B. durch Rechtsstreitigkeiten, ist zu hoch.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 15) (wenn Frage 9 = ja) Von allen Fällen, in denen in Ihrem Kanton seit 2013 auf eine Ausschreibung verzichtet wurde, obwohl eine solche möglich gewesen wäre: Wie oft haben folgende **politische Faktoren** zum Verzicht beigetragen?

	Immer	Häufig	Gelegentlich	Selten	Nie	Weiss nicht
Die politisch Verantwortlichen (Regierung, Parlament) waren gegenüber dem Instrument „Ausschreibung“ kritisch eingestellt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Bevölkerung im Kanton hätte einen allfälligen Betreiberwechsel aufgrund einer Ausschreibung nicht akzeptiert.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der Kanton wollte einen allfälligen Markteintritt ausländischer Betreiber vermeiden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der Kanton wollte vermeiden, dass ein regionales TU in seiner Existenz bedroht wird, wenn es aufgrund einer Ausschreibung Linien verliert.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 16) (wenn Frage 9 = ja) Gab es andere Gründe, auf eine Ausschreibung zu verzichten, wenn Buslinien neu vergeben/konzessioniert wurden?

☐	Ja, nämlich: [Textfeld]
☐	Nein

Erfahrungen mit dem Ausschreibungsverfahren

- 17) (wenn Frage 6 = ja) In den Fällen, in denen Sie sich seit 2013 für die Ausschreibung von Buslinien im RPV entscheiden haben: Wie wichtig waren die folgenden Gründe für diesen Entscheid?

	Sehr wichtig	Eher wichtig	Teils/teils	Eher nicht wichtig	Überhaupt nicht wichtig	Weiss nicht
Einführung von neuen Linien oder von Versuchsbetrieben	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Entwickeln und Umsetzen eines veränderten, optimalen Betriebskonzeptes	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ungenügende Qualität des bisherigen Betreibers	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Aufdecken und Nutzen von Einsparpotenzialen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der TU	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bessere Durchsetzung von Bestellerinteressen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ein TU übte seine Rechte während der Konzessionsdauer nicht aus.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ein TU verletzte während der Konzessionsdauer das Gesetz oder die durch die Konzession auferlegten Pflichten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ein TU hielt während der Konzessionsdauer eine Ziel- oder Vergabevereinbarung nicht ein und die Vereinbarung sah eine Ausschreibung als Sanktion vor.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Weitere, nämlich: [Textfeld]	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 18) (wenn Frage 6 = ja) Haben die bisherigen Ausschreibungen Ihrer Ansicht nach die damit verbundenen Ziele erreicht?

	Ja	Eher ja	Teils/teils	Eher nein	Nein	Das Ziel war nicht relevant	Weiss nicht
Betriebskonzept optimieren	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Qualität des Busangebots steigern	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Effizienz-/Einsparpotenziale nutzen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Synergien fördern	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wettbewerbsfähigkeit der TU verbessern	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bessere Durchsetzung von Bestellerinteressen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Weitere Ziele, nämlich: [Textfeld]	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 19) (wenn Frage 6 = ja) Haben Sie unerwünschte Auswirkungen der Ausschreibung von Buslinien festgestellt? Wenn ja, bitte beschreiben Sie diese nachfolgend kurz.

Textfeld

- 20) (wenn Frage 6 = ja) Haben Ihnen bei vergangenen Ausschreibungen seit 2013 die folgenden Schritte im Verfahren jemals Schwierigkeiten bereitet?

	Ja	Eher ja	Eher nein	Nein	Weiss nicht
Erstellung der Ausschreibungsplanung	☐	☐	☐	☐	☐
Koordination mit anderen Kantonen	☐	☐	☐	☐	☐
Erstellung der Ausschreibungsunterlagen	☐	☐	☐	☐	☐
Festlegen der Bewertungskriterien	☐	☐	☐	☐	☐
Genehmigung der Ausschreibungsunterlagen durch das BAV	☐	☐	☐	☐	☐
Beantwortung von Fragen der anbietenden TU	☐	☐	☐	☐	☐
Technische und rechnerische Bereinigung der Anbieterangaben	☐	☐	☐	☐	☐
Bewertung der Offerten, Bestimmung des wirtschaftlichsten Angebots	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunikation über Vergabeentscheid	☐	☐	☐	☐	☐
Debriefing nach Ausschreibung/Vergabeentscheid (ggf. Runder Tisch, Beantwortung von Rückfragen etc.)	☐	☐	☐	☐	☐
Erstellen der Vergabevereinbarung	☐	☐	☐	☐	☐

- 21) (wenn Frage 6 = ja) Welches sind aus Ihrer Sicht die drei wichtigsten Faktoren dafür, dass eine Ausschreibung von Buslinien ohne grössere Komplikationen durchgeführt werden kann? Worauf gilt es besonders zu achten?

Textfeld

- 22) (wenn Frage 6 = ja) Wie beurteilen Sie gesamthaft die Effizienz des Ausschreibungsverfahrens im Vergleich zur Direktvergabe im regulären Bestellverfahren ohne Ausschreibung? Steht Ihr Aufwand für die Ausschreibung in einem sinnvollen Verhältnis zu deren Nutzen? Bitte begründen Sie Ihre Antwort kurz im anschliessenden Textfeld.

☐	Ja
☐	Eher ja
☐	Eher nein
☐	Nein
☐	Weiss nicht
Textfeld	

Rolle des BAV, Hilfsmittel

- 23) (wenn Frage 6 = ja) Wie gut entsprach bei bisherigen Ausschreibungen die Zusammenarbeit mit dem BAV in den folgenden Schritten des Ausschreibungsverfahrens Ihren Bedürfnissen?

	Sehr gut	Eher gut	Eher schlecht	Schlecht	Keine Zusammenarbeit mit dem BAV erfolgt	Weiss nicht
Prüfung der Ausschreibungsgründe	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ausschreibungsplanung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vorbereitung der Ausschreibung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Genehmigung der Ausschreibungsunterlagen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Beteiligung an Öffnung der Offerten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bewertung der Offerten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Debriefing mit den TU nach Ausschreibung/Vergabeentscheid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Erstellen der Vergabevereinbarung	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 24) (alle) Als wie nützlich bewerten Sie folgende Unterstützungsangebote und Hilfsmittel des BAV in Zusammenhang mit der Durchführung von Ausschreibungen von Buslinien im RPV?

	Nützlich	Eher nützlich	Eher nicht nützlich	Nicht nützlich	Haben wir nie genutzt	Weiss nicht
Unterstützung/Beratung in rechtlichen Angelegenheiten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inhaltliche/fachliche Unterstützung bei der Vorbereitung der Ausschreibung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inhaltliche/fachliche Unterstützung bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inhaltliche/fachliche Unterstützung bei der Bewertung der Offerten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inhaltliche/fachliche Unterstützung beim Erstellen der Vergabevereinbarung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Formular Ausschreibungsplanung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inhaltliche/fachliche Unterstützung bei Beschwerdeverfahren	☐	☐	☐	☐	☐	☐

25) (alle) Als wie nützlich bewerten Sie den Leitfaden «Ausschreibung von Personentransportleistungen im öffentlichen Verkehr» des BAV?

	Nützlich	Eher nützlich	Eher nicht nützlich	Nicht nützlich	Haben wir nie genutzt	Weiss nicht
Leitfaden «Ausschreibung von Personentransportleistungen im öffentlichen Verkehr» allgemein	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hinweise zur Erstellung der Ausschreibungs- und Bewertungsunterlagen (Abschnitt 2.2.4 des Leitfadens)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hinweise zu Auswahl und Vergabekriterien (Abschnitt 2.3 des Leitfadens)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vorschlag für Aufbau der Ausschreibungsunterlagen (Abschnitt 3.7 des Leitfadens)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Beispiel einer Nutzwertanalyse mit Kriterien (Abschnitt 3.3 des Leitfadens)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Beispiele für Medienmitteilungen (Abschnitte 3.4-3.6 des Leitfadens)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Beispiele von Beilagen zur Informationsbeschaffung (Kapitel 5 des Leitfadens)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

26) (alle) Haben Sie allgemeine Kommentare zur Zusammenarbeit mit dem BAV in Zusammenhang mit der Ausschreibung von Buslinien im RPV?

Textfeld

27) (alle) Tauscht sich Ihre Stelle mit anderen ÖV-Bestellern über das Thema «Ausschreibungen von Buslinien im RPV?» aus?

☐	Ja, regelmässig
☐	Ja, bei Bedarf bzw. bei konkreten Fragen
☐	Nein
☐	Weiss nicht

28) (Wenn Frage 27) = ja, regelmässig oder ja, bei Bedarf bzw. bei konkreten Fragen): In welchem Rahmen erfolgt dieser Austausch? (Mehrfachantwort möglich)

☐	Treffen und Fachtagungen im Rahmen der KKDöV
☐	Austauschtreffen auf regionaler Ebene
☐	Arbeitsgruppen auf Bundesebene
☐	Informelle persönliche Kontakte mit anderen Kantonen

☐	Unterstützung bei der Durchführung konkreter Ausschreibungen
☐	Andere, nämlich: [Textfeld]

Anpassungsbedarf und -möglichkeiten, Ausblick

- 29) (alle) Welche zusätzlichen oder anderen Hilfsmittel, Inhalte oder Formen von Unterstützung wären für Sie bei der Durchführung von Ausschreibungen hilfreich?

Textfeld

- 30) (alle) Was müsste sich Ihrer Ansicht nach ändern, damit es für die Kantone attraktiver wird, Buslinien im RPV auszuschreiben?

Textfeld

- 31) (alle) Wie wird sich das zukünftig vorgesehene Obligatorium von Zielvereinbarungen Ihrer Ansicht nach auf die Ausschreibungspraxis Ihres Kantons auswirken?

☐	Ausschreibungen werden zunehmen
☐	Ausschreibungspraxis bleibt unverändert
☐	Ausschreibungen werden abnehmen

- 32) (alle) Zum Abschluss des Fragebogens haben Sie die Möglichkeit, allgemeine Informationen, Einschätzungen oder Rückmeldungen zur Umsetzung von Ausschreibungen von Buslinien im RPV anzubringen. Nutzen Sie hierzu bitte das nachfolgende Textfeld.

Textfeld
